

Estrategias y políticas de empleo

RECIBIDO - 08/09/77

331.1

517 C

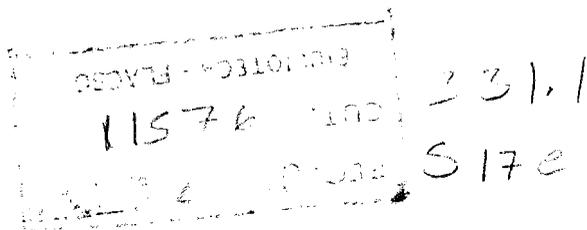
Enrique Sierra C.

Estrategias y políticas de empleo

PLANO S. C. 1994



Las opiniones contenidas en el presente texto son de exclusiva responsabilidad del autor y no comprometen la opinión del editor.



Es una publicación del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS

© ILDIS, 1988

Edición a cargo de:
Santiago Escobar

Fotocomposición y diseño gráfico:
Grupo Esquina editores-diseñadores S.A.

ILDIS, Av. Colón 1346, Edif. Torres de la Colón, Mezanine, Of.
12. Teléfono: 562.103, Apartado 367-A, Quito-Ecuador.

Contenido

Introducción	13
I. Más antecedentes e hipótesis	17
1. Alcances a teorías, posiciones e información en la definición de estrategias y políticas de empleo	17
2. Capital y empleo	20
3. Cambios en la fuerza de trabajo y en las actividades productivas	25
II. Lineamientos para el empleo	33
1. Estrategias y políticas	33
2. Las políticas para el desempleo cíclico y para el estructural	34
3. Líneas de estrategias de empleo	39
a) Retención de los jóvenes en el sistema educacional	39
b) Ampliación de la capacitación y del reciclaje	40
c) Reorientación de las Tecnologías	42
d) Masificación del arte, del deporte y de la recreación	44
e) Aplicación en amplia escala del año sabático	45
f) Fortalecimiento de la capacidad institucional para hacer estrategias y políticas de empleo	50
4. El problema del equilibrio económico y financiero	54

III. Conclusiones	59
Bibliografía	63

PRESENTACION

El tratamiento del problema del empleo genera cada vez mayores controversias entre los especialistas de la región. Sobre todo porque cada vez más el problema central de las economías latinoamericanas no es el desempleo abierto, sino el subempleo. Ya desde hace algunos años, el crecimiento acelerado de una masa no ocupada o subocupada hacía posible visualizar un cambio de óptica en cuanto a metodología e investigación sobre el tema. Principalmente porque la visión de la desocupación como fenómeno cíclico, era reemplazada rápidamente por una que lo consideraba constante a partir del concepto de excedente estructural de mano de obra.

Siendo el problema de esta índole, resulta lógico que las estrategias se centren en generar actividades con alta intensidad de mano de obra y, en general, como lo manifiesta el autor del presente texto, en la “posibilidad de dar lugar a un proceso encadenado de causas y efectos” que permitan reducir los terribles efectos sociales del problema. Naturalmente, ello implica enormes esfuerzos en cuanto a generación de capitales y adecuación tecnológica, además de procesos de viabilización social de la gestión, que deben ser considerados con la mayor de las atenciones.

El texto del Economista Enrique Sierra, N° 3 de la Serie Cuadernos de Discusión, constituye un sugestivo trabajo sobre el tema que nos complace entregar a la consideración de investigadores y sectores académicos.

Dr. Alexander Kallweit
Director ILDIS

Reconocimiento

En la preparación de los gráficos y cuadros del presente documento y en la revisión de su texto, colaboraron los economistas del área de Programación Global, Hernán Yépez y Angel Noriega, a quienes el autor agradece su colaboración, así como a la Sra. Narcisa Izurieta de Torres, por su abnegado y eficaz trabajo de secretaría. También se agradece a V.S.V, por el registro y ordenamiento de la bibliografía.

Introducción*

El empleo y sus categorías colaterales del desempleo y subempleo, siempre fue un tema relevante en el pensamiento económico latinoamericano, pero sin haberse logrado avances significativos en el campo concreto de las políticas públicas de los países de la región. Tampoco se estimuló mayormente la investigación teórica y empírica de las políticas más directamente relacionadas con dichos tópicos, no obstante la labor de algunos organismos internacionales.¹ Sólo en los últimos años se ha advertido un movimiento interesante en este campo.

La crisis de los años ochenta puso de relieve los problemas de la desocupación y del subempleo, a los cuales se han agregado el ya conocido de la pobreza y el más nuevo del sector informal.

La dramática situación de Latinoamérica y el Caribe tiene de testigo la experiencia de los países capitalistas industrializados, que al tenor de las recesiones de los años setenta pasaron de una pequeña tasa de desempleo friccional a una elevada desocupación estructural, con lo cual el problema del desempleo adquirió caracteres mundiales.

La idea central que ha dominado el tema del empleo es que está íntimamente vinculado a la inversión y al crecimiento; por lo mismo, las mayores esperanzas para reducir la desocupación y el subempleo se han fundado en las posibilidades de que se acelere la acumulación y la expansión

* Por la naturaleza del tema, cabe advertir que en el presente artículo se comentan aspectos referidos a la economía mixta con las características propias que este sistema ha adquirido en América Latina y El Caribe, salvo alusiones explícitas a otros tipos de economías o sistemas.

1. Como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa Regional del Empleo para América Latina y El Caribe (PREALC) entre otros.

de la economía. En tanto tal expectativa no se ha concretado, el neoliberalismo ha podido atraer fácilmente la atención hacia la flexibilidad del mercado laboral y al ajuste de las remuneraciones en función de la sobre oferta de trabajadores.

En los países desarrollados se han estudiado modalidades para bajar los costos laborales, particularmente los relacionados con la seguridad social, como una forma de atenuar el desempleo; pero sus aplicaciones prácticas han tenido serias limitaciones por sensibilidad de las organizaciones sindicales. Otras iniciativas han sido más exitosas, como las aplicadas en los procesos de reconversión industrial, en que se recurrió a pagos extraordinarios de indemnizaciones por despidos y a jubilaciones anticipadas.

Durante los regímenes militares de algunos países latinoamericanos se ensayaron políticas orientadas a flexibilizar el mercado del trabajo, que agravaron el desempleo y contribuyeron a bajar la tasa de salarios. También se han aplicado algunos programas especiales de empleo y de capacitación y se ha recurrido a moderados subsidios de desempleo. Estos medios han sido evidentemente limitados para paliar los efectos del desempleo, y aunque se han avanzado planteamientos más ambiciosos, lo concreto es que en la región no se han aplicado políticas que detengan o reduzcan el desempleo y el subempleo. Por el contrario, las políticas de ajustes instrumentalizadas para enfrentar los desequilibrios financieros y externos e internos, han tenido efectos negativos en la ocupación y han contribuido a incrementar el subempleo y la pobreza.

Las políticas de empleo son complejas en su instrumentalización y costosas en términos de recursos financieros, lo mismo que las orientadas a compensar los efectos de la desocupación y del subempleo. Mayores son sus dificultades a medida que estos fenómenos se acrecientan y cuando se carece de experiencia y vocación, como de hecho ha ocurrido en la región.

Tales políticas demandan un aparato institucional apropiado y apoyo político, toman un tiempo para implementarse y para dar resultados; sin embargo, la presión de la oferta de trabajadores sobre el mercado laboral y la situación social la hacen cada vez más urgentes, lo mismo que las motivaciones políticas. Presentan desafíos a técnicos y a políticos. A los primeros, en cuanto les exigen información, imaginación y eficacia para tratar de modo práctico las manifestaciones del problema y sus respuestas alternativas; y, a los segundos, en tanto que no se perciben soluciones fáciles que reditúen rápidamente beneficios políticos. Por el contrario, la magni-

tud creciente del problema requiere de concepciones nuevas y de cambios que implican costos políticos

Los planteamientos que siguen se han hecho pensando en la formulación de soluciones y no tienen más propósito que el de agregar elementos de juicios y sugerencias sobre el diseño y aplicación de estrategias y políticas de empleo, al mismo tiempo que advertir sobre su complejidad, subrayando la idea que en tanto no se ejercite con vocación la praxis de estrategias y políticas no se crearán capacidades para proponer y aplicar respuestas eficaces a la falta de empleo.

I. Más antecedentes e hipótesis

Después que se atenúe el problema de la deuda externa, es probable que el tema que más conmueva a la región sea el desempleo y las diversas manifestaciones que toma la marginación del trabajo. De ahí la relevancia de las estrategias y políticas, cuya formulación y manejo en la región son de manifiesta debilidad.

1. Alcances a teorías, posiciones e información en la definición de estrategias y políticas de empleo.

En la corriente de análisis e investigaciones de los últimos años sobre el empleo se advierte la búsqueda de teorías que orienten la meditación y el análisis de la realidad de las economías mixtas de América Latina y El Caribe. Es frecuente leer alcances a Keynes y a su entorno de los pre y postkeynesianos, a las diversas interpretaciones de la curva de Lorenz, a los postulados de Friedman, a Adam Smith, a Colen Clark, a Rostow, a Arturo Lewis y a otros pensadores más recientes; pero la verdad es que tales referencias no lucen fecundas para explorar las singularidades estructurales y cíclicas del empleo y de sus implicaciones económicas y sociales, tal como se dan en las economías mixtas de la región. ²⁷⁰

Por cierto, la investigación empírica necesita de referencias teóricas. El riesgo está en dejarse llevar por un atractivo acervo, en tanto la realidad de los países regionales está ahí, al alcance de la mano, plena de sugerentes manifestaciones.

El análisis e interpretación de las tendencias y características de la evolución del empleo, de los salarios, de la productividad y de otros temas del trabajo contratado en la región, deberán contribuir a ampliar y profundizar teorías más adecuadas a su realidad y con mayores fundamentos

empíricos, que sirvan de sustento a la definición y aplicación de estrategias y políticas.

Por otro lado, se observa que el tema de moda ^{es} en el sector informal de la economía. También es el que más aceptación y auspicio ha logrado en medios empresariales.

Es del mayor interés conocer en profundidad ese lado de las economías mixtas latinoamericanas y del Caribe. Cada investigación del mismo aporta valiosos antecedentes que ayudan a comprender mejor dicho sector, la economía y sociedad que lo generan e imprimen sus cualidades. En el tratamiento del sector informal también se suelen observar posiciones preocupantes, como aquellas que la consideran fuentes de potencialidades para el desarrollo² o que ponen interesadamente de relieve su inobservancia de las normas institucionales para condenar las regulaciones y proclamar la desreglamentación de las actividades privadas, que de ocurrir con la amplitud y énfasis que se auspicia daría paso, de hecho, a la desarticulación de las políticas económicas y a su desvinculación con las políticas sociales.

Las deficiencias de las estadísticas sobre empleo y otros aspectos básicos de la economía laboral es una falla seria que prevalece en un elevado número de países de la región. El empleo, la desocupación, los salarios y otras variables de este campo deben ser cuantificadas sistemáticamente, como lo son el Producto Interno Bruto (PIB), los precios (índices), las corrientes monetarias y el comercio y financiamiento externos, por ejemplo.

Es fácil comprender lo incompleto y sesgado que resultan los análisis periódicos y anuales de la economía y de la situación social, lo mismo que sus evaluaciones, cuando se carece de información o estadísticas confiables relativas al trabajo, lo que trasciende a la toma de decisiones de las políticas de empleo.

Las deficiencias de la información perjudican el tratamiento que el empleo, la desocupación, las remuneraciones y otros aspectos de la economía laboral reciben en los planes de desarrollo, ya que las metas, programas y políticas no son definidos con la objetividad y solvencia técnica necesarias. Una de las áreas más débiles de dichos planes es, precisamente, la del trabajo.

2. Hernando de Soto, *El Otro Sendero*, páginas 296-297.

Los comentarios precedentes responden a la circunstancia que cuando en la práctica se labora en la formulación y aplicación de políticas, se advierten los problemas que generan el predominio de teorías ajenas a las realidades nacionales o insuficientemente probadas o adaptadas a las características de los países. Entre ^{manos} se sabe qué hacer, más fuerza ganan las ideas provenientes de dichas teorías.

También se observa el sobredimensionamiento de ciertas características o segmentos de la realidad y de su papel en las funciones económicas o en la concatenación social.

Las fallas de la información y del análisis ayudan a generar esas tendencias y contribuyen a que en la toma de decisiones se vigoricen aún más las posiciones dogmáticas y el juego de los llamados “intereses creados”. Es propio de los procesos de las políticas públicas la defensa de posiciones e intereses, pero las deficiencias anotadas les dan mayor cobertura y tornan a dichos procesos menos racionales en relación con los objetivos de desarrollo y de equidad. En el empleo y en el campo laboral y de la pobreza, las tendencias señaladas resultan perjudiciales para los amplios estratos poblacionales con escaso poder de negociación que cubren las políticas.

El empleo y la desocupación, como cualquier otro tema de las políticas públicas, deben ser permanentemente investigados en sus aspectos cuantitativos y cualitativos. Si ello se omite, no sólo se les desconoce en sus magnitudes y dimensiones sociales y económicas, sino que no se perciben sus cambios, fluctuaciones, manifestaciones cíclicas o estructurales, elementos relevantes en la búsqueda de soluciones y de políticas.

La permanente investigación y ensayo de políticas desarrollan la imaginación y la eficacia del método. Para hacer políticas de empleo y de reducción de la desocupación, del subempleo y de la pobreza, hay que ampliar la capacidad de creación de soluciones, de definición e implementación de políticas y de medidas. En la práctica éstas tienen técnicas y singulares procedimientos de los cuales depende su eficacia. No basta hacer y justificar proposiciones; hay que saber conseguir su aprobación, su puesta en ejecución y vigilar su continuidad.

Sin pensamiento ni praxis no se forman especialistas ni capacidades institucionales en el campo de las políticas mencionadas; además, el sistema político no se habitúa a deliberar y a tomar decisiones en esta compleja problemática ni a enfrentar sus desafíos.

Con frecuencia se observa que políticos y líderes sindicales, no obstante su interés por estos temas, no poseen suficientes antecedentes ni comprensión de sus dificultades. Piensan que elevar el empleo y reducir la pobreza es cuestión de voluntad política de los gobiernos, y tienen una fuerte inclinación a tratar de resolver los problemas laborales y de la ocupación mediante la legislación y la presión social. Cuando estos agentes están en oposición al gobierno es difícil llevarlos a un campo práctico y de comprensión de las dificultades de las políticas, y cuando están en el gobierno exigen a los técnicos soluciones con el menor costo político posible. Los resultados de estas posiciones han sido más negativos que positivos para los trabajadores y pobres de la región, y han dejado en evidencia que en el aprendizaje y dominio de las políticas de empleo y de atenuación de la pobreza, el trabajo serio es más fructuoso que la retórica.

2. Capital y empleo

El análisis que hace depender el empleo de la inversión y del crecimiento,³ podría decirse que es verdadero o cierto, pero ha colocado en difícil trance a las políticas ocupacionales, en tanto que para incrementar la ocupación hay que priorizar el incremento del capital y acelerar, en base a ese recurso, la expansión de la economía. En este enfoque, sin que siempre haya sido ese su propósito, el trabajo queda, de facto, sometido al capital. El drama de las políticas de empleo se percibe cuando las crisis, en especial las de origen externo, debilitan la inversión y el crecimiento. En esas circunstancias tampoco tienen porvenir las políticas para atenuar los efectos de la desocupación y del subempleo ni para reducir la pobreza.

En la dependencia aludida, el trabajo pierde relevancia como factor complementario de la producción. La transformación cualitativa y cuantitativa que conlleva la acumulación de capital, al incorporar por su intermedio a la producción la innovación —y a veces hasta la revolución— tecnológica, le impone al trabajo humano la necesidad —en ciertos casos extrema— de adaptación y de mayor eficacia y eficiencia. Pero lo grave de esta condición es la exclusión o marginación de la mano de obra.

La acumulación tecnificada —y no se entiende, especialmente en los tiempos contemporáneos, la capitalización sin esa característica no sólo sustituye al recurso humano, sino que lo transforma en excedentes sin va-

3. PREALC. *Ajuste y Deuda Social. Un enfoque estructural*. Pág. 69; y CEPAL “La absorción productiva de la fuerza de trabajo una polémica abierta”. *Revista de la CEPAL* N° 24, pág. 7.

lor, en tanto que al que emplea le exige condiciones técnicas y humanas difíciles de poseer o de adquirirlas para los estratos de mayor edad y más pobres de la clase trabajadora, con lo cual se degrada su condición humana y de ente económico. De facto, a una creciente parte de la fuerza de trabajo se le va marginando de la función de producir y también del consumo.

El enfoque de la inversión y el crecimiento, si bien reconoce las dificultades del empleo, desvió más su atención hacia los problemas que enfrentan en los países en desarrollo los procesos de las dos primeras categorías; que hacia las especificidades de la acumulación y sus implicaciones en los recursos humanos.

Por un lado, el avance científico y tecnológico que innova el proceso de producción y de distribución, posee múltiples y vigorosos estímulos, desde los de orden cognocitivos e intelectuales —que tienen en sí mismo una permanente dinámica— hasta los más pragmáticos del bienestar y de las ganancias, que también conllevan sus propios impulsos. Esto implica que en cualquier circunstancia —con crisis o sin crisis— la inversión efectuada es innovadora, más moderna, que tiende, por las causas esenciales del proceso científico y tecnológico, a ahorrar esfuerzo humano y a utilizar más eficientemente los recursos físicos.

Al nivel de los establecimientos productores tanto privados como públicos, prevalecen los motivos, que son múltiples, para preferir los bienes de capital y las tecnologías ahorradoras de mano de obra al factor trabajo. Ante todo, los bienes de capital son objeto de propiedad, enriquecimiento y comercio, por lo cual han constituido para la economía capitalista su base esencial, cuya relevancia ha aumentado en cuanto más amplia y sofisticada se ha hecho. Si bien los productos y servicios de consumo final y los beneficios que brindan, son la fuerza impulsadora de cualquier sistema económico, en el capitalista su fuente de mayores impulsos se ha situado progresivamente en la creación, producción, comercialización y tenencia de bienes de capital. Estos sirven tanto para producir como para especular, y en relación al consumo no es otra cosa que un medio para acrecentar la tasa de ganancia.

Los empresarios privados y los sectores públicos de las regiones en desarrollo no podían escapar a esa condición básica del sistema preva-
lente; piensan y operan dentro de las leyes del mismo, y sus conceptos de ganancias y de servicio público se vinculan con más fuerza a los bienes de capital que a otros factores. Desde la conceptualización y evaluación del crecimiento económico hasta los fines más específicos de prestigio

empresarial y político se liga a la acumulación de bienes de capital. Una empresa es más importante y confiable en tanto mayor es su inversión en equipos. Es más fácil adquirir réditos políticos con obras públicas y exhibiendo instalaciones equipadas que con mayor eficiencia en los servicios públicos o en el mejoramiento de los recursos humanos.

En los países en desarrollo es agobiante la presión de la comercialización de bienes de capital, cuya adquisición se presta, además, para retirar capitales, evadir impuestos y tener acceso a los incentivos crediticios, tributarios y de otro orden que se da a la capitalización de la empresa privada, y en el sector público para beneficios espurios, conseguidos mediante la corrupción.

Por el lado del trabajo también hay otras importantes condiciones que inducen tendencias excluyentes de la mano de obra. El esfuerzo de tan larga data de los asalariados por su bienestar y por el reconocimiento de sus derechos, introdujeron rigideces y costos en la economía del trabajo que, no obstante la llamada "humanización empresarial o del capital", han pesado definitivamente, tanto en función de los cálculos de beneficio-costos de las empresas, como de estrategia empresarial y razones subjetivas, en preferir tecnologías de mano de obra. *de mano de obra*

Al costo de los beneficios logrados por los trabajadores y a las leyes que les protegen, se suma la administración más difícil y los mayores riesgos que implica tratar con cantidades de personas, con sindicatos y con líderes de los mismos, considerando, además, la natural inserción que las organizaciones laborales tienen en la vida política y cultural de las naciones.

En las economías mixtas de América Latina y El Caribe, prevalecen las deficiencias y la menor productividad de la mano de obra, así como —por qué no reconocerlo— la relativización, en comparación con los países desarrollados, del hábito y disciplina de trabajo. Existe, por otro lado, una larga tradición de lucha y de organización sindical a nivel de empresas y de gremios, que en períodos democráticos avanzan en conquistas sociales, gracias a su peso en el equilibrio político y de clases, y que en períodos de dictaduras logran frenar el asedio de que son objetos. Estas dos condiciones incentivan la inclinación empresarial de prescindir del trabajo asalariado y de ahorrarse sus costos. Esta actitud es tan firme que a veces llega a ser económicamente irracional.

Como se sabe, en los años ochenta se ha acentuado la falta de potencialidad de las economías mixtas latinoamericanas y caribeñas para gene-

rar empleo productivo, a causa de su falta de recursos para invertir y de su débil crecimiento.⁴ Además, con el tiempo se ha acrecentado la relación capital-trabajo, de modo que para crear un empleo se requiere mayor magnitud de inversión.

Conocido es también que el origen inmediato de la deficiencia de recursos proviene del deterioro de los términos del intercambio, del retiro o emigración de capitales, del pago al exterior de utilidades y del elevado servicio de la deuda. La imposibilidad de cumplir plenamente tal servicio, no obstante los recursos dedicados al mismo, está transfiriendo al futuro el peso de la deuda, con lo cual, en los próximos años seguirán comprometidas las posibilidades de mejorar la inversión y el crecimiento.

En estas condiciones históricas y en el medio económico y social creado por las mismas, las proposiciones de tecnologías empleadoras de mano de obra y las políticas que procuran acrecentar la ocupación, así como la participación del trabajo en la producción de bienes y en la oferta de servicios, resultan extraordinariamente difíciles de ser acogidas con fuerza y convicción en los medios de gobierno, empresariales, científicos, culturales, etc.

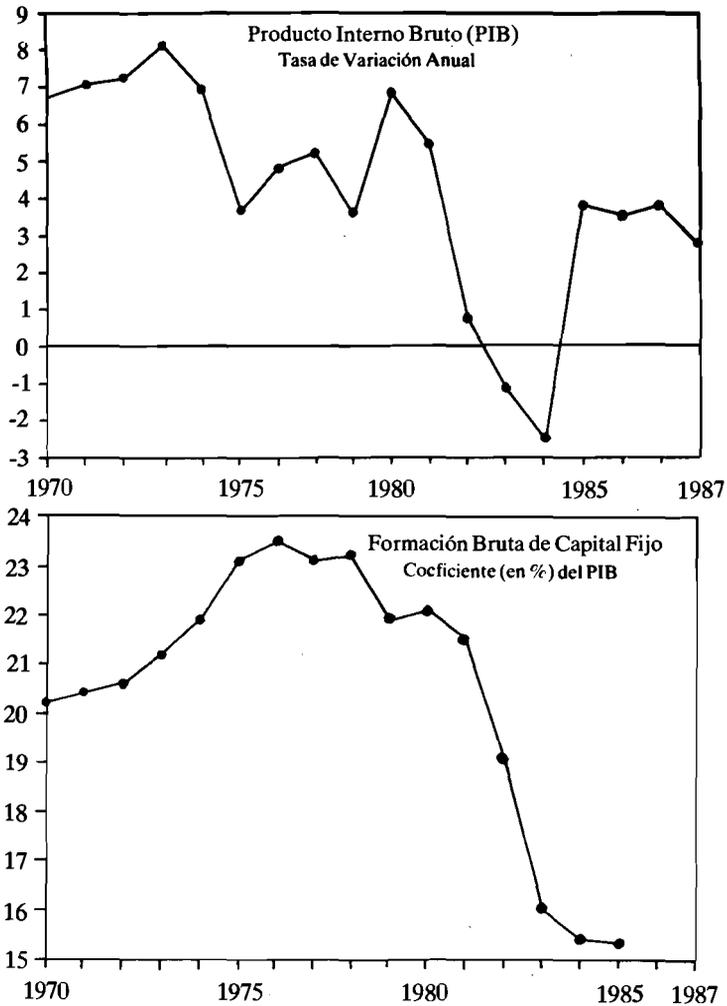
CUADRO N° 1
Aumento de la fuerza de trabajo
América Latina y El Caribe

Períodos	Millones de personas al final del período	Tasas anuales promedio			Incremento Promedio Anual en miles de personas
		Total	Hombres	Mujeres	
1950	54.6	—	—	—	—
1950-60	67.7	2.10	1.94	2.83	1.304
1960-70	86.8	2.45	2.12	3.76	1.906
1970-80	118.1	3.12	2.50	5.12	3.133
1980-90	151.6	2.52	2.45	2.71	3.348
1990-2000	192.2	2.36	2.24	2.70	4.063

Fuente: BID.- Progreso Económico y Social en América Latina Informe 1987-Cuadros VII-1 y VII-3, pág. 93 y 96, respectivamente.

Elaboración: Presentación adaptada por el autor.

GRAFICO Nº 1
Crecimiento económico e inversión
América Latina y El Caribe
Periodo 1970-87



Fuente: CEPAL, Estudio económico 1984 y 1985 y Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987, y FMI, International Financial Statistics, Yearbook 1983.

Elaboración: Adaptación y gráficos del autor.

En estos términos, el problema es cómo crear empleo prevaleciendo tan precarias condiciones de la acumulación y del crecimiento.

La realidad se ha encargado de hacer evidente el cuestionamiento de fundamentar el aumento del empleo en esas dos variables económicas. Es claro que está llegando el tiempo de pensar en la alteración del orden de las variables, sin menoscabo de lo que la dinámica económica por sí misma pueda contribuir a la ocupación de los recursos humanos. El asunto vital es que existe una fuerza de trabajo disponible que por razones económicas y humanas hay que emplearla, en lo posible plenamente, y hacerla partícipe de los procesos productivos y de distribución. A fines del siglo América Latina y El Caribe dispondrían, en conjunto, de una fuerza de trabajo estimada entre 192 y 195 millones de habitantes, con un crecimiento anual de más de 4 millones de personas.⁵

La población económicamente activa no es sólo una oferta de recursos con potenciales valores factibles de concretar en producción y progreso económico y social, sino que es el fundamento esencial de las naciones. Es posible que contribuya, más que cualquier otra fuente de riqueza material, a generar excedentes para dinamizar la inversión e impulsar el crecimiento, si se le dan las oportunidades apropiadas.

3. Cambios en la fuerza de trabajo y en las actividades productivas

El ritmo de crecimiento del empleo va por debajo de la expansión de la economía en los países industrializados, como se observa en el cuadro N° 2, y en América Latina y El Caribe ha resultado notablemente insuficiente frente al aumento de la fuerza de trabajo.⁶ Por otro lado, la inversión regional ha tenido un extraordinario descenso en los años ochenta, como lo muestra la sección II del gráfico **Z. 1**

A estos problemas y a los de la ocupación de recursos humanos señalados en el punto anterior, se agregan en la región los importantes cambios que está experimentando la fuerza de trabajo.⁷ Además de su rápido crecimiento y de las expectativas que en los próximos años sigan agregándose significativos contingentes, no obstante que se desacelere su ritmo o tasa anual de aumento, se suma su concentración en las áreas urbanas, la creciente participación de la mujer en el mercado laboral, los niveles

5. Cuadro N° 1.

6. CEPAL, "Crisis y Desarrollo en América Latina y El Caribe", *Revista CEPAL* N° 26, páginas 9-57.

7. BID: *Progreso Económico y Social, en América Latina Informe 1987*, Capítulo VII.

CUADRO N° 2
Crecimiento económico¹ y empleo²
Países industriales
Tasas promedias por periodos

Países y conceptos	1870-1950	1951-73	1974-85
Estados Unidos			
Producto	3.5	3.6	2.3
Empleo	1.4	1.1	1.9
Reino Unido			
Producto	1.6	3.0	1.3
Empleo	0.2	-0.1	-1.1
Alemania			
Producto	2.1 ^a	6.0 ^b	1.8 ^b
Empleo	0.6	n.s	-1.1
Francia			
Producto	1.4	5.1	2.1
Empleo	-0.5	n.s	1.0
Italia			
Producto	1.5	5.4	2.0
Empleo	n.s	-0.3	0.1
Japón			
Producto	2.2	9.3	3.8
Empleo	0.6	1.6	0.7
Canadá			
Producto	3.4	5.1	3.3
Empleo	1.2	2.1	1.9

Fuente: World Economic Outlook, April 1987, cuadro 11, página 55.

Elaboración: Presentación adaptada por el autor.

n.s = No significativo

1. Expresado en tasa promedio anual del Producto Interno o nacional bruto.

2. Expresada en tasa promedio anual del empleo de horas-hombre.

a. Comprende el país de Alemania de antes de la II Guerra Mundial.

b. Solo la República Federal Alemana.

de educación más altos de los trabajadores, y la tendencia de éstas a desplazarse de las actividades agropecuarias a las industriales y de servicios, junto con la proliferación del multiempleo.⁸

Estas cualidades y la debilidad de la economía para generar ocupación productiva le confiere características singulares, también, a la desocupación y al subempleo. Estos se concentran más en las áreas urbanas que rurales, se tiende a prolongar el período del desempleo abierto y de colocación de las personas que buscan trabajo por primera vez, al tiempo que se está produciendo una creciente incidencia del desempleo profesional y de la mano de obra calificada. Además se expande el multiempleo, a menudo de baja productividad, practicado por estratos profesionales y de la clase media. Por otra parte, las causas estructurales de la desocupación y del subempleo parecen más relevantes que las de carácter cíclico o coyuntural.

Tales singularidades, la pobreza y marginación de que van acompañadas⁹ y la más fácil y difundida información sobre éstas y otras problemáticas del desarrollo, más el reconocimiento conceptual del derecho al trabajo y la promoción de postulaciones y programas políticos, están contribuyendo progresivamente a formar una amplia conciencia social sobre el menoscabo económico y perjuicio social en que van quedando cada vez mayores contingentes humanos, con la consiguiente potencialidad desestabilizadora y explosiva que pueden aportar los mismos.¹⁰

La población ocupada, por su lado, está expuesta a la incertidumbre, a menores ingresos y a debilitar su capacidad de presión. Debido al número más bajo de trabajadores de los establecimientos productores por las menores concentraciones de obreros federados y el carácter más profesionalístico que aún prima entre los técnicos y paratécnicos de las empresas, los sindicatos y otras formas de agremiación están perdiendo importancia como fuerza de presión y como expresión institucionalizada de los movimientos de masas que cumplieron en el pasado.

En tal contexto, las empresas y el sector público tienen amplio margen para seleccionar, a base de diferentes requisitos, su personal, y hasta pueden aplicar a discrecionalidad criterios de adhesión o rechazo a ideolo-

8. Tema prácticamente no investigado aún.

9. CEPAL, "La Pobreza en América Latina, Dimensiones y Políticas", *Estudios e Informes* N° 54.

10. ALAI, *Acerca del Sindicato*, Declaraciones y documentos de centrales sindicales de países de América Latina y El Caribe.

gías y a conceptos políticos. Los regímenes de excepción de América Latina han hecho uso de la desocupación y de la incertidumbre del empleo para controlar con más eficacia la población. Otro aspecto de particular interés verificable en la fuerza de trabajo son las corrientes de emigrantes.¹¹ a las cuales en algunos países han contribuido las persecuciones políticas.

Además de lo que implican en sí mismas aquellas corrientes en cuanto a la pérdida de fuerza de trabajo de los países, en particular de los más jóvenes, la de mayor experiencia y capacitación y de la formada por técnicos y profesionales, lo preocupante es el sentimiento de desapego y de relativización de los compromisos con la comunidad y con los conceptos nacionales que se difunden en las sociedades en las cuales la emigración tiende a ganar fuerza como salida individual al desempleo y a la marginación.

Otro tema relevante es la importancia de los servicios o del llamado sector terciario en el empleo y subempleo. Este sector ha llegado a ser el más dinámico en cuanto a oportunidades de empleo¹² a jornada plena y parcial, al apareamiento de nuevas actividades y tipos de ocupaciones, el que más se presta a modalidades de trabajo diferentes a las de la producción de bienes y en el cual mayor movilidad tiene la mano de obra. Sus expectativas son continuar siendo importante para la economía y la ocupación.

Sin embargo, pretéritas concepciones sobre lo que son los servicios y lo que contribuyen a la economía, tanto en el análisis económico convencional como en la metodología marxista, hacen que se discuta su importancia como actividad productiva o generadora de valor económico.¹³ Los cambios de la tecnología, del consumo y de las preferencias de la población han incidido en las últimas décadas, y se percibe que continuarán influyendo, para que los servicios ganen importancia y sean técnica y metodológicamente reconocidos como actividades generadoras de bienestar y de valor económico.

Contribuyen a esa tendencia el aumento poblacional, los servicios colaterales que implica la mayor participación femenina en el trabajo y las

11. Mármora, Lelio, "La Situación de las Migraciones Internacionales en América Latina: Estado Actual, ámbito de análisis y políticas", *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y desarrollo*. págs. 761-769.

12. Cuadro N° 3 y gráfico N° 2.

13. Aníbal Pinto, "Metropolización y Terciarización: Malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano" *Revista CEPAL N° 24*, Páginas 17-38.

CUADRO N° 3

Distribución de la fuerza de trabajo por agrupación de sectores económicos América Latina y El Caribe y regiones más desarrolladas Porcentajes

Años	Agropecuario		Industrias		Servicios	
	AL y C	Regs. Des	AL y C	Regs. Des	AL y C	Regs. Des
1950	54.1	37.8	19.3	30.5	26.6	31.8
1960	48.3	28.2	20.8	34.7	30.9	37.1
1970	41.2	18.1	23.0	37.6	35.8	44.4
1980	32.4	12.7	25.8	36.7	41.9	50.7

Fuente: BID - Progreso Económico y Social en América Latina - Informe 1987, Cuadro VII-5, pág. 98.

Elaboración: Presentación adaptada por el autor.

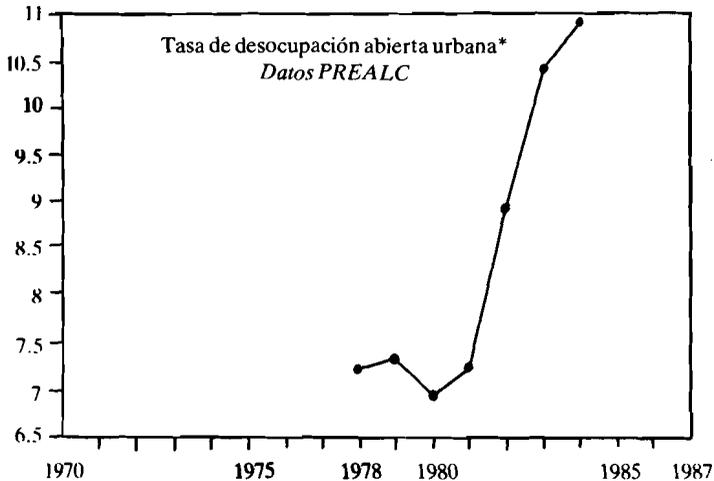
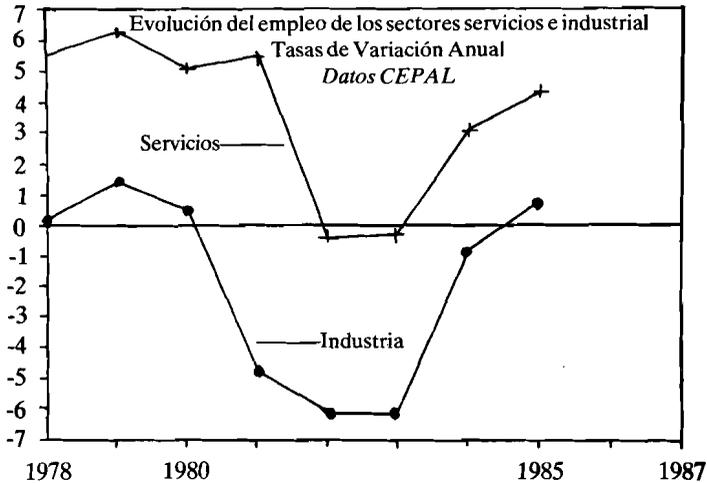
tendencias a la diversificación y especialización de la educación, salud, recreación, de las comunicaciones, transportes, y de tantos otros servicios, incluyendo las actividades asistenciales, de investigación, artísticas y deportivas, entre otras. Los sectores productores de bienes —primario y secundario— por su lado, demandan cada vez mayores y más sofisticados servicios de apoyo, como por ejemplo, la programación, la computación y la investigación, sólo para mencionar los más corrientes.

Estas nuevas condiciones están abriendo un amplio horizonte al “sector terciario”, que probablemente lo lleven a un sitio más importante que la producción de bienes en el empleo y en la creatividad económica y social. Es probable que la alimentación consumida actualmente posea un contenido de servicios mucho más alto que en el pasado, y que sea menor la materia bioquímica aportada por el sector agropecuario propiamente tal.

A niveles globales es evidente el efecto reductor de la tecnología en la ocupación de mano de obra; pero, por otro lado, es una fuente de nuevos trabajos y de opciones para personas de singulares capacidades, que sin las nuevas técnicas difícilmente habían aprovechado plenamente sus habilidades intelectuales y físicas. Es el caso de las oportunidades creadas por la televisión y otros medios modernos de comunicación y por el amplio campo de la computación, por ejemplo.

GRAFICO N° 2

Empleo y desempleo urbano América Latina y El Caribe Período 1978-87



Fuentes: CEPAL, *Estudio Económico 1984 y 1985 y Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987*. PREALC, *La creación de empleo en períodos de crisis*, pág. 6 (dato basado en cuentas de hogares disponibles).

Elaboración: Adaptación y gráficos del autor.

*. Promedio simple

La tecnología está transformando rápidamente las formas de producir bienes y servicios y el medio social en torno de los sectores y ramas económicas, lo que tiene un particular interés para las actividades agropecuarias de Latinoamérica y El Caribe, reconocidas hasta ahora como expulsoras de mano de obra.¹⁴ En las actuales condiciones técnicas y las que se perciben para los próximos decenios, la vida del campo y los trabajos agrícolas, ganaderos o madereros, son cada vez menos duros y se tornan atractivos para profesionales y técnicos; en tanto tienen posibilidades de aplicar con propósitos económicos, y también de investigación e intelectuales, nuevas técnicas de cultivo, de crianza, de plantación y explotación de bosques y de aprovechamiento de tierras, agua, fuentes energéticas y de otros recursos.

El desarrollo de las nuevas tecnologías ha abierto para las actividades agropecuarias un ancho horizonte, que si bien está siendo ampliamente aprovechado e impulsado en los países económicamente más avanzados, también penetra y se ofrece como alternativa real, aunque más lentamente, en los países de la región.¹⁵ Algunos autores nominan a esta fase “la tercera revolución del agro o la revolución de los genes”, por basarse en las potencialidades de la ingeniería genética. Se prevé que dicha ingeniería podría llegar a ser aplicada a una elevada proporción de la tierra cultivable y demás recursos aprovechables del agro.¹⁶

Por otro lado, el avance de los medios de comunicación y de transporte y la mayor factibilidad de disponer de los mismos, así como la extensión que de una u otra manera ha venido ocurriendo en las vías de transporte, en la electrificación rural, en la extensión de los servicios al campo, etc., han roto el aislamiento de éste y lo han aproximado a la ciudad. En cambio, la vida en ésta —especialmente en la gran urbe— se hace cada día más difícil, cara y riesgosa. No sería extraño que en los próximos decenios se produjera una vuelta al campo y que éste acogiera más población y fuerza de trabajo que la actual, toda vez que se requiere mayor producción de bienes agropecuarios y que la tierra y sus actividades conexas continúan en los países de desarrollo siendo una importante fuente de riqueza.

14. Cuadro N° 3.

15. Giglio, Nícolo, “Estilos de Desarrollo, Modernización y Medio Ambiente en la Agricultura Latinoamericana”, *Estudios e Informes de la CEPAL N° 4*, pág. 121.

16. Cuadro N° 3.

En resumen, al replantearse las concepciones del empleo, vinculándolo más a la necesidad misma de dar ocupación a la fuerza de trabajo oferente que a la inversión y al crecimiento económico, como ha sido lo tradicional, hay que considerar las nuevas condiciones y cualidades que ha venido ganando dicha fuerza en la región y las tendencias y características de la desocupación y del subempleo, así como los cambios que se están produciendo en las actividades productivas. En efecto, las estrategias y políticas que se diseñen en base a aquel replanteo, deberían tomar en cuenta esas nuevas condiciones y sus perspectivas.

II. Lineamientos para el empleo

1. Estrategias y políticas

Tres alternativas pueden señalarse en el ámbito de las políticas de empleo. Una es definir un esquema estratégico que oriente políticas y acciones específicas dirigidas a lograr un conjunto de objetivos que comprendan el incremento del empleo productivo, la reducción de la desocupación y del subempleo, y de sus consecuencias sociales.

Formular y aplicar una alternativa de esta clase es un ejercicio político, técnico y administrativo complejo; pues, la estrategia y las políticas específicas que se definen son, por la ambición de sus objetivos, de amplia cobertura. Esto significa que involucran segmentos de la vida económica, social e institucional colaterales al área misma del empleo y de la economía del trabajo. Tanto mayores son los objetivos y metas, más amplios son los segmentos de otras áreas comprometidas.

La segunda alternativa es definir y aplicar políticas de empleo con objetivos limitados, circunscritos a resolver aspectos parciales o temporales del desempleo y subempleo.¹⁷ En los países de economía mixta de Latinoamérica y del Caribe, se ha practicado mucho este tipo de política limitada, inspirada, la mayor de las veces, en circunstancias o motivaciones políticas más o menos inmediatas o superficiales, por lo que a menudo han resultado discontinuas y hasta confusas en sus objetivos. El carácter estructural y la gravedad que ha alcanzado el desempleo y el subempleo en la región ilustran la intrascendencia de tales políticas.

17. Espinoza, Fernando J. "Agricultura, del arado a la ingeniería genética" *Revista de Información Científica CRECES*, N° 11, páginas 46-53.

Lo anterior no quiere decir, sin embargo, que no sea positivo desarrollar una política de empleo con objetivos limitados cuando no hay cabida, por razones políticas o de otra índole, a una estrategia mayor.¹⁸ Si tal política tiene objetivos claros y es llevada con perseverancia, vocación y eficacia técnica y administrativa, es posible que después de un tiempo dé logros en el área que se ha publicado. A veces podría ser preferible una clase de política así, a una estrategia ambiciosa, adoptada con más demagogia que con efectiva decisión de enfrentar los problemas del empleo. Estrategias formuladas en esas condiciones, ni por muy elocuentes que sean en su justificación y objetivos, resultan mal instrumentalizadas y peor administradas. La confusión y el descrédito de esta clase de estrategia causa perniciosos efectos en el empleo, ya que es difícil volver a diseñar y poner en práctica nuevas políticas, sino después de un tiempo, a veces prolongado.

La tercera alternativa es dejar entregada la ocupación a las tendencias naturales de la economía, sin que el Estado intervenga procurando objetivos de empleo. De este tipo son las políticas neoliberales que carecen de objetivos sobre empleo, desempleo y subempleo. El uso de la mano de obra queda sujeta a la demanda de las empresas, la cual se supone relacionada con sus planes de producción y venta y sus cálculos de costo-beneficio, en los cuales es decisiva la tasa de salario.

En la vinculación del empleo con la inversión y el crecimiento, aquel también queda sin políticas o con políticas débiles; su condición es adaptarse al curso que sigan las otras dos categorías básicas. Consecuente con esta concepción las estrategias se concentran en acelerar la capitalización y el crecimiento, las mismas que procuran dicho objetivo usando medios diferentes al trabajo humano. La acumulación puede apoyarse en créditos internos y externos, en subsidios y en otras ventajas e incentivos, y el crecimiento procurarse más a través de las exportaciones que de la demanda interna. El empleo tiene que ajustarse al ritmo que estos medios logren imprimirle a la inversión y al crecimiento, evitando que la tasa de salario y medidas para reducir la desocupación o el subempleo, perturben la evolución deseada de las otras dos variables.

2. Las políticas para el desempleo cíclico y para el estructural

En el contexto regional, con tan elevado subempleo y tendencias al incremento del desempleo abierto, es difícil distinguir la desocupación de origen cíclico de la estructural.

18. PREALC, *La creación de empleo en períodos de crisis*.

En este aspecto la experiencia de los países industrializados es notablemente ilustrativa. En los decenios anteriores tenían tendencialmente una tasa de desocupación baja, conocida como desempleo friccional. En los años 60' y hasta mediados de los 70' la desocupación de los países industrializados de economía mixta se situaba en poco más del 3.3%, según informes de diferentes años del FMI, pero en los años siguientes, al debilitarse su ritmo de crecimiento, en procesos que en un principio fueron considerados como ciclos recesivos, se elevó extraordinariamente, para ellos, la desocupación —como lo ilustra la segunda sección del gráfico 3— y pasó del 8%, la misma que después, al superarse las fases más hondas de dichos ciclos, no volvió a las moderadas tasas del desempleo friccional. Lo que de hecho ocurrió es que al debilitarse el proceso de crecimiento de estos países y al continuar, no obstante, avanzando la aplicación de innovaciones tecnológicas, y más las políticas de equilibrio aplicadas, la desocupación coyuntural se transformó en estructural.

En América Latina y El Caribe hay muchos más factores para que el aumento del desempleo causado por la crisis de los años ochenta no retroceda.¹⁹ Podría ser que en los países con un sector industrial más grande disminuya algún tanto la desocupación al acelerarse algo el crecimiento, pero ello podría ser menos relevante que el problema conjunto de la desocupación y el subempleo.

Las economías de la región están expuestas a incrementar aún más la desocupación, sea por los problemas en el comercio exterior o por mayor debilidad de la demanda interna, por problemas en el sector agropecuario o por políticas de ajuste recesivo.

El riesgo está en que la baja del empleo por estas causas, que podrían considerarse coyunturales, no se recupere después que se hayan superado sus orígenes.

Frente a esta vigorización del desempleo estructural, resultan cada vez más débiles las políticas e instrumentos orientados a resolver la desocupación proveniente del ciclo. En los países de la región con legislación laboral y sistemas de seguridad social más avanzados, existen algunos métodos de subsidios de cesantía o seguros de desempleo que, como tales, sólo auxilian por un lapso limitado a quienes perdieron su ocupación.²⁰ También ha sido muy recurrida la idea de las obras públicas para absorber desempleo;²¹ esta fue una política utilizada en diferentes países en la crisis

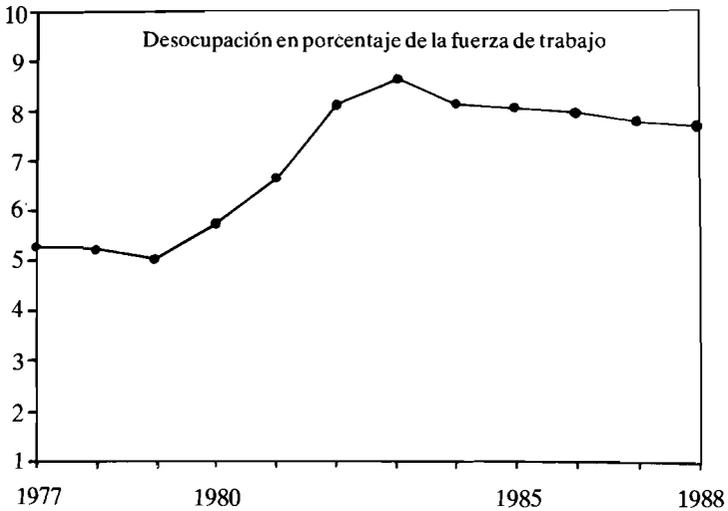
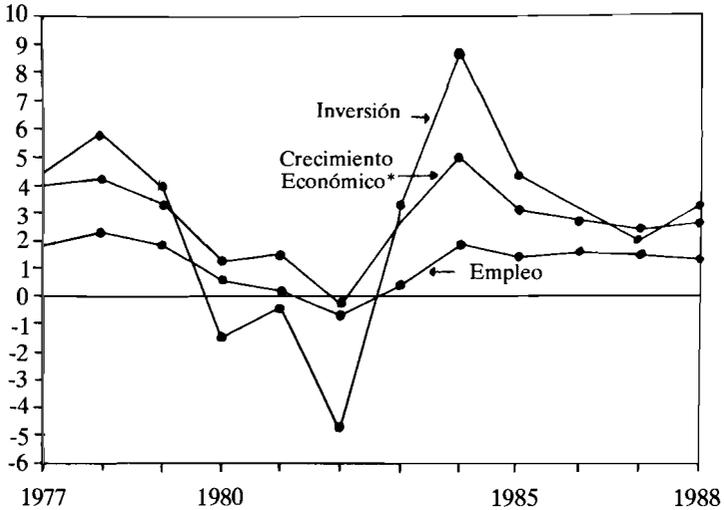
19. Cuadro N° 4.

20. PREALC, *La protección social a los desocupados en América Latina*.

21. PREALC, *El efecto empleo de la inversión pública*.

GRAFICO N° 3

Crecimiento económico, inversión, empleo y desocupación Países industrializados de economía mixta Tasas de Crecimiento Anual 1977-88**



Fuente: FMI, World Economic Outlook April 1985, October 1986 y October 1987.

*. Tasa del GNP real

** . Previsión del FMI

CUADRO N° 4
Crecimiento económico¹, inversión¹ y desempleo urbano²
Algunos países de América Latina

Países y conceptos	1976-80	1981-85	1986	1987
Argentina				
PIB	1.9	-2.5	6.0	2.0
Inversión	4.5	-14.2	11.1	
Desempleo Urbano	2.9	4.5	4.6	5.4
Colombia				
PIB	5.4	2.4	5.1	5.5
Inversión	7.2	1.6		
Desempleo Urbano	9.4	11.4	13.8	11.8
Costa Rica				
PIB	5.3	0.3	4.4	3.0
Inversión	9.4	-4.9	9.0	
Desempleo Urbano	5.5	8.2	6.7	5.6
Chile				
PIB	7.5	-0.3	5.4	5.5
Inversión	10.5	-4.1	7.1	
Desempleo urbano	13.9	16.7	13.1	12.4
México				
PIB	6.7	1.9	-4.0	1.0
Inversión	8.3	-4.8	-12.0	
Desempleo Urbano	6.4 ^a	-5.1	4.3	4.2
Paraguay				
PIB	10.5	2.4	-0.3	4.0
Inversión	23.7	-4.4	2.6	
Desempleo Urbano	4.9	5.7	6.1	10.0
Perú				
PIB	1.9	-0.3	8.0	7.0
Inversión	-4.5	-7.2	20.9	
Desempleo Urbano	7.6	8.3	5.3	
Uruguay				
PIB	4.5	-3.3	6.6	5.5
Inversión	14.8	-18.2	8.2	
Desempleo urbano	10.0	12.2	10.7	9.3
Venezuela				
PIB	3.3	-1.9	5.5	1.5
Inversión	3.3	-8.7		
Desempleo Urbano	5.9	10.7	11.8	9.8

Fuente: CEPAL Estudios Económicos de América Latina y El Caribe 1983, y Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987, Banco Central de Chile, Cuentas Nacionales, para datos de éste país de 1981-86.

Elaboración: Presentación adaptada por el autor.

1. Tasa promedio anual acumulativa de períodos indicados.

2. Tasa promedio simple de períodos.

a. Promedio de 4 años.

de los años treinta. Otra política ensayada, aunque con menos frecuencia, ha sido la de convenios entre gobierno y empresas para evitar cesantía en base de programas de producción subsidiados; con igual fin se han aplicado políticas de crédito, de tarifas y de variadas formas de subsidios. En los últimos años se han puesto de moda los programas de empleo mínimo o programas especiales de ocupación,²² que si bien pretenden cierta amplitud y ser más sistemáticos, sus antecedentes se remontan a decenios pasados. En la región es difícil encontrar novedades en políticas e instrumentos de objetivos limitados para tratar el aumento coyuntural del desempleo.

Ellos son de capacidad restringida, tanto en relación a la cobertura que pueden cubrir de la desocupación, como del tiempo que pueden subsidiar a los desempleados. Sus mayores debilidades son, por un lado, su financiamiento; y, por otro, su organización. Están dirigidos a resolver situaciones de apremio de grupos particulares, generalmente de trabajadores ocupados con riesgo de quedar cesantes o de quienes perdieron su empleo y pertenecen a algún régimen de seguro social o provisional; no favorecen a los trabajadores del sector informal, por ejemplo, ni a los subempleados. Los de mayor amplitud son los programas de obras públicas y de empleos, pero también tiene limitantes en cuanto a cantidad de personas, duración, costo y financiamiento.

Las observaciones anteriores no implican rechazo a aquellos instrumentos, sino una advertencia de sus restricciones, las cuales los habilitan sólo como complementos de estrategias para enfrentar más ambiciosamente el desempleo, considerando sus orígenes estructurales.

Las estrategias y políticas de empleo deberían comprender, como se sugirió en puntos del primer título, el aprovechamiento, en lo posible integral, de los recursos humanos y el desarrollo de sus capacidades;²³ la adaptación a las tendencias tecnológicas y la posibilidad de reorientar algunas de éstas para darle mayor participación al trabajo humano; la educación y la capacitación; la jornada de trabajo el tiempo libre y el mejoramiento de la calidad de vida, los problemas de saber formular y aplicar políticas de empleo y otras complementarias de tal objetivo, además de tratar los problemas de financiamiento de las mismas y de estabilidad de la economía que las estrategias lleven consigo.

22. PREALC, *La creación de empleo en períodos de crisis* "Los programas especiales de empleo" pág. 13; CEPAL, "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento", *cuadernos de la CEPAL N° 54*, pág. 58.

23. OIT-PREALC, *Planificación del Empleo*, Segunda Parte, pág. 37.

3. Líneas de estrategias de empleo

La significación de formular y enunciar estrategias está en directa relación con la claridad con que se ponga en evidencia la posibilidad de dar lugar a un proceso encadenado de causas y efectos que conducen a los fines que interesan, en este caso, incrementar el empleo reduciendo el desempleo y el subempleo y, por consiguiente, disminuir la pobreza.

Las estrategias, aunque enunciadas sencillamente, están orientadas a desatar procesos complejos, que conmueven y alteran las sociedades y sus sistemas económicos. Sin fuerzas y decisiones políticas y sin apoyo social carecen de sentido práctico.

Por lo dicho, no son estrategias factibles o viables, como se suele pedir a los técnicos. Lo que les imprime esas cualidades son los componentes político y social señalados. Tales consideraciones tiene tanto más validez cuanto mayor o más grave es la deficiencia del sistema económico para generar ocupación productiva.

Algunas líneas para conformar estrategias de empleo podrían ser:

a) Retención de los jóvenes en el sistema educacional

En América Latina y El Caribe, la permanencia promedio de los jóvenes en los diferentes niveles educacionales y de formación técnica y profesional tiende a ser bastante menor que la de los países desarrollados y en algunos a ser baja, no obstante el mejoramiento observado en los últimos decenios.

Un período más prolongado de permanencia en el sistema educacional, especialmente en los niveles básicos, mejora la formación intelectual e informática de los niños y jóvenes, junto con darle mayor tiempo para su madurez biológica y psíquica, que los habiliten mejor para el trabajo. Una política en esta dirección implica eliminar el trabajo infantil.

Esta estrategia tiene, por cierto, múltiples problemas. Unos relacionados con la amplitud y contenidos del sistema educacional y de formación técnica y profesional, su financiamiento y organización; y otros, relacionados con el costo familiar de mantener a sus hijos como estudiantes, además de los ingresos que éstos dejan de percibir. Se vincula a estos problemas la cuestión de los incentivos para que los estudiantes prefieran mantenerse en el sistema educacional. En torno de las condiciones e incentivos cabe la posibilidad de proporcionar alimento a los

niños menores de las áreas urbanas, y en las áreas rurales el sistema de internado con servicios médicos, recreacionales y sociales.

Los problemas sugeridos y otros son complejos y sus alternativas de solución demandan financiamiento; pero, tal línea estratégica tiene diversos efectos ocupacionales directos e indirectos y de formación básica y capacitación para los nuevos contingentes de la fuerza de trabajo, la misma que mejora su calidad y condiciones para laborar con nuevas técnicas. Los costos inmediatos que implica esta línea estratégica serían retribuidos de distintas formas en períodos siguientes, incluyendo mejoramientos en la calidad de vida.

b) Ampliación de la capacitación y el reciclaje

La idea de esta línea es desarrollar una política de amplia cobertura, bastante mayor a la existente en los países de la región, que comprenda a los trabajadores contratados también a la empresarial.

Las tecnologías evolucionan rápidamente incorporando a la producción y a la vida cotidiana formas nuevas de hacer las cosas, en conceptos y en maneras de relacionarse y de vivir, por lo cual es necesario una permanente capacitación y reciclaje de los trabajadores en todos sus niveles, de los ejecutivos de empresas y de los empresarios mismos. En las grandes empresas estas actividades se realizan para ejecutivos y, en algunos casos, para trabajadores de las líneas de producción más sofisticadas y para ciertos niveles de la administración. Por otro lado, en la región se realizan desde años programas de capacitación y formación de mano de obra, con coberturas más bien limitadas, a través de centros, servicios o institutos públicos, con financiamiento compartido con las empresas.

La situación más o menos generalizada de la región es que la gran mayoría del sector laboral y también del empresarial está al margen del entrenamiento y del reciclaje, y que los estratos de mayor edad de los mismos va distanciándose de las nuevas formas de producción y también de consumo.

Por esta circunstancia y por los prejuicios sobre la capacidad de trabajo, dichos estratos tienden a ser desplazados de la ocupación. Conocida es la preferencia de las empresas pro trabajadores o ejecutivos jóvenes. Hay, además, un difundido interés en los trabajadores manuales e intelectuales de capacitarse y de reciclar su información, lo cual también puede promoverse entre la clase empresarial. No es extremado afirmar que en los tiempos modernos existe la necesidad y el deseo de

informarse y de aprender a hacer las cosas con procedimientos y equipos modernos, además que en el campo laboral van apareciendo nuevos trabajos, profesiones y especialidades.

Partiendo de estas condiciones y motivaciones sociales, es factible pensar en crear un amplio sistema y política de entrenamiento y de reciclaje para trabajadores y empresarios, tanto a base de entes públicos como privados, con programas dirigidos y de libre elección. Una proporción del producto interno bruto o del ingreso nacional podría ser empleada en ellos, crearse medios de captación de recursos financieros equivalentes a esa proporción y de asignación entre el sistema de instituciones públicas y privadas que participen en los programas ampliados de capacitación.

En las nuevas condiciones tecnológicas es tal la necesidad de esta actividad que debería incorporarse a la legislación laboral el derecho de capacitación y reciclaje de los trabajadores, tal como existe el derecho de vacaciones pagadas, de conservación del puesto de trabajo en períodos de enfermedad, de descanso maternal, etc.

Cada cierto tiempo —anual, bianual o trianualmente— los trabajadores podrían disponer de cierto número de semanas para participar y entrenarse en cursos, seminarios, talleres especiales u otro tipo de modalidades de capacitación o reciclaje.

Esta estrategia tiene en común con la anterior el riesgo de las emigraciones. La mayor proclividad a emigrar es de la población joven, más capacitada y con mayores motivaciones para abrirse horizontes. Si las oportunidades y los incentivos internos no son suficientes para evitar la emigración de las personas egresadas del sistema educacional y/o entrenadas, se podría, entre otras medidas, aplicar impuestos o tasas especiales pagadas al hacerse los trámites de pasaportes y otros documentos de emigración y residencia en el exterior, a través de embajadas y consulados. Los fondos así recaudados podrían asignarse a los programas públicos de educación y capacitación.

Otro problema común es el incentivo de los estudiantes para permanecer en el sistema educacional y las personas de entrenarse, frente al elevado desempleo y subempleo y de los largos períodos de espera para encontrar ocupación. La capacitación y el reciclaje también tiene la cuestión de los costos de su financiamiento, su organización institucional y operativa, y los estímulos de las empresas.

Si el financiamiento se hace con cargo directo a las empresas y en relación a las remuneraciones pagadas, como ocurre en casi todos los países con programas de esta clase, terminaría gravando a la ocupación y a los sueldos pagados, lo que genera la oposición de empresas y personas. Habría que crear modalidades de financiamiento que graven en lo menos posible a los trabajadores y que no impliquen costos elevados para las empresas. A ambos podrían aplicarse tasas moderadas con el objeto de ligar las acciones de esta estrategia con los agentes mismos a los cuales más directamente beneficia, más que con el de recaudar fondos.

La capacitación y el reciclaje es una línea estratégica que necesita de motivación y comprensión por parte de la población y de las empresas; se requiere generar entusiasmo en torno de sus objetivos y acciones que superen, a nivel individual, las pragmáticas relaciones de costo-beneficio y de seguridad inmediata de ocupación y remuneración. Las oportunidades de empleo que crea se derivan de la propia necesidad de personal que demanda su instrumentalización y de los requerimientos de una nómina mayor de las empresas y del sector público por los cupos de empleados que salen transitoriamente del proceso de producción y se entrenan en el de capacitación y reciclaje.

Por otro lado, este último proceso, cuando es bien orientado y aprovechado, incide en el aumento de la productividad y en una mejor actitud y disciplina en el trabajo, además, de cultura y experiencia más amplias.

c) Reorientación de las Tecnologías

El desarrollo de tecnologías empleadoras de mano de obra es una estereotipada proposición, que en la práctica ha tenido muy poca o casi ninguna acogida, por resultar inviable dentro de las grandes corrientes tecnológicas promovidas por las llamadas “fuerzas del mercado”, y por ausencia de condiciones objetivas en los países en desarrollo. En éstos últimos requieren especiales vocaciones de los gobiernos y políticos eficaces aplicadas con perseverancia.

Pero, lo más fundamental para que se desarrollen aquellas tecnologías, así como para adaptar otras a las singularidades de los países en desarrollo, es la dedicación a este propósito del sistema educacional, en lo que le corresponde a ciencia, tecnología, cultura y formación de recursos humanos. Otro requisito es la orientación que en este sentido tenga la capacitación y el reciclaje. Las dos líneas estratégicas anteriores son,

por lo mismo, complementarias de ésta en la medida que incorporen a su concepción y aplicación propósitos e ideas sobre reorientación de las tecnologías.

Se necesita, además, una política muy firme que, por un lado, facilite y estimule la creación y uso de trabajo humano y que, por otro, induzca a la selección de las tecnologías en los proyectos de inversión, en los programas de desarrollo o de transformación de actividades productivas nacionales o regionales, en la reestructuración de industrias y de servicios públicos, etc. Para darle operacionalidad y eficacia a una política con estos fines, sus criterios y normas tienen que hacerse extensivos a diversos campos de la administración, tales como la selección de importaciones, la aprobación de proyectos públicos, la aplicación de incentivos a la inversión privada, la concesión de créditos, patentes y otras autorizaciones que dependen del Estado, las regulaciones sobre la inversión extranjera, etc.

Normar la selección de tecnologías y sustituir las comercializadas por las transnacionales implica lidiar seriamente con éstas, exponerse al boicot de las mismas y a represalias internacionales.

Los países en desarrollo, y entre ellos los de América Latina y El Caribe, poseen condiciones culturales y modalidades tradicionales de producción, además de espacios físicos y de recursos, que se podrían adaptar a métodos de trabajo y tecnologías que eleven la productividad, aprovechen mejor y degraden menos los recursos naturales, sin disminuir el trabajo humano. Los factores que más han inhibido, e históricamente hasta destruido, estas condiciones han sido la concentración de la propiedad y del capital. De modo que esta línea estratégica significa llegar hasta la organización económica, comercial, financiera y social de las formas de producción. Las modalidades comunitarias y de pequeñas y medianas empresas son las más aptas para aplicar tecnologías de incremento de la productividad sin reducir mano de obra y para orientarlas a nuevas actividades generadoras de empleo.

Otro problema son los paradigmas requeridos para que la tecnología se oriente fructíferamente hacia técnicas que no excluyan mano de obra y que más bien ocupen. La tecnología del mundo desarrollado se ha basado en fuentes energéticas y materiales baratos —propios o importados a bajos costos de las regiones en desarrollo— y en el acortamiento del tiempo necesario, además de su productividad a reducir costos, facilitar la comercialización y a incrementar la rentabilidad del capital. Es prácticamente imposible modificar tal concurrencia de ele-

mentos propios del desarrollo tecnológico de los países centros. Cabe pensar que los países de la región con niveles científicos y tecnológicos más avanzados, procuren otra combinación de factores más identificados con las singularidades y recursos de ésta.

Para acortar el camino de tan grande esfuerzo, la estrategia de reorientación tecnológica tiene que comprender una vigorosa política de relaciones e intercambio científico, técnico y cultural entre los países de Latinoamérica y El Caribe, lo que es bastante viable si se dejan de lado prejuicios nacionalistas y pretensiones académicas carentes de fundamentos, al mismo tiempo que se formen especialistas en el diseño, negociación y aplicación de dicha política.

Otro elemento a ser considerado en esta estrategia es la capacidad de inventiva de la población. Al respecto, prevalece una gran subestimación sobre dicha capacidad, paralela al deslumbramiento de la tecnología de los países centros. No hay facilidades, incentivos ni reconocimiento a la inventiva nacional; a menudo, es más expedita la inscripción de patentes y marcas extranjeras que la de nacionales.

d) Masificación del arte, del deporte y de la recreación

Dicha línea estratégica consiste en hacer transitar el cultivo de las artes y deportes por grupos reducidos y selectos a una amplia cobertura poblacional y que, a su vez, ofrezcan una recreación sana y creativa. Orientados por este objetivo central se implementarían políticas y programas dirigidos a facilitar y estimular a la población para que practique y participe activamente y como espectador de actividades artísticas y deportivas, y para que se procure recreación individual y familiar.

Tres elementos contribuirían decisivamente a concretar tal estrategia, como son: la educación, en todos sus niveles; la creación de la infraestructura física apropiada, y la promoción. Las tres actividades señaladas son factibles de ser desarrolladas por casi todos los estratos de edad de la población; pero, es necesario que su hábito y práctica inicial se introduzca en el sistema educacional, en tanto que la promoción los ayude a desarrollar a nivel de las familias y de la población adulta, para que no decaigan a causa de la dedicación al trabajo y a otras actividades y tensiones que saturan la vida cotidiana.

La infraestructura de establecimientos e instalaciones para la práctica de artes, deporte y recreación es amplia, diversificada y costosa, por lo que aparece como la mayor dificultad de esta línea estratégica. Si

se obtienen progresos en los dos aspectos antes indicados, se hace más viable la contribución de la población para financiar la infraestructura. Hay múltiples evidencias de cómo hasta los más modestos sectores poblacionales colaboran a la construcción y costeo de obras deportivas, incluyendo la donación de terrenos, materiales, planos arquitectónicos, trabajo voluntario, etc.

Por otro lado, la práctica de las artes y deportes forman capacidades creativas y disciplinas, que cuando se hace masivamente, se amplifican sus beneficios sociales y económicos, además de ayudar a descubrir vocaciones y de originar estímulos y procesos selectivos y de perfeccionamiento entre la población.

Los efectos ocupacionales de la masificación del arte, del deporte y de la recreación, son diversos. Proviene de los requerimientos que implican de profesores, técnicos y distintos profesionales que asisten a los participantes; de la construcción y mantenimiento de los establecimientos e instalaciones necesarias, de la producción de implementos, además de todo lo relacionado con textos, comunicaciones, transporte y otros servicios conexos.

Aspectos que facilitan la línea estratégica propuesta es la atracción y admisión relativamente fácil que tiene entre la población, especialmente en la juventud, y en que muchos de sus componentes presentan opciones de irse difundiendo y desarrollando progresivamente.

e) Aplicación en amplia escala del año sabático

La liberación por un tiempo prolongado —frecuentemente un año— de las tareas cotidianas y el cambio de actividades con mantención de la remuneración es un procedimiento empleado en universidades y centros de investigación y culturales de los países industrializados, y también de algunos países en desarrollo, aunque en estos últimos de modo restringido. Dicha liberación se concede cada cierto número de años, 5, 6 o 7, por ejemplo.

La idea sugerida como línea estratégica es tomar de base esta práctica y extenderla a los trabajadores y también a los empresarios, de modo que cada 6, 8 o 10 años de labores puedan disponerse de un año libre pagado y con mantención de empleo. Esto implicaría una demanda adicional de mano de obra que, no obstante sus costos, podría traer múltiples ventajas para los trabajadores empleados, para los que buscan trabajo por primera vez, para las propias empresas y para la economía y sociedad de los países.

Los ejecutivos altos y empresarios también podrían hacer lo propio, aplicando mecanismos adecuados de seguridad que les permitan financiarse un año de alejamiento de sus actividades habituales. Hoy en día hay variedad de métodos de administración y de seguros de diferentes clases de riesgos, aplicables a medianas y pequeñas empresas de dirección personal por parte de su propietario, que pueden hacer factible en esta clase de empresas la idea del año sabático patronal.

En los países industrializados se está produciendo una progresiva pérdida de años de trabajo útil de las personas con valiosos conocimientos y experiencia personal, mediante la reducción de la edad para jubilar. Para empezar, se generalizó la exigencia de jubilación a los 60 años y ya se habla de reducir ese límite a 55 años, lo que de hecho se ha aplicado en la reconversión industrial y en la reorganización de entes públicos y empresas privadas que han tenido lugar en los años ochenta, además de la menor preferencia que se tiene por contratar personas de edad mayor. En el mercado del trabajo de las economías mixtas, este concepto de mayor edad empieza pasado los 40 o 45 años.

Límites como los indicados y las tendencias, por otra parte, a prolongar los períodos de formación técnica y profesional, que retardan el ingreso al trabajo, reducen el período de vida laboral y desaprovechan los recursos humanos tan costosos de formar. En los países centro y también en los subdesarrollados, así como en los con sistemas de dirección central, se han venido incrementando los niveles y años de educación y de formación técnica y profesional, de modo que es más prolongada que antes la terminación y egresos de carreras y de procesos de enseñanza y de especialización que habilitan para trabajar. La mayoría de carreras profesionales, incluyendo cursos de post-grado, de especialización o de doctorados, se terminan después de 25 años de edad, y los hay que sobrepasan los 30 años. Si, por otro lado, el límite de edad para retirarse del trabajo es, por ejemplo, 55 años, la vida laboral se restringe a sólo un cuarto de siglo, lo que implica una contradicción flagrante con la prolongación de la esperanza de vida y con el elevado costo de la educación y formación técnica y profesional.

El año sabático puede combinarse con esta condición de la prolongación de la vida útil laboral y con los sistemas previsionales. En vez de tener el costo de las jubilaciones prematuras, podría financiar los años sabáticos y por ese medio prolongar el trabajo activo hasta más de 60 años. Volver a períodos de vida laboral más largos resuelve, por otro lado, las contradicciones antes señaladas.

El año sabático crea espacio para la población que se incorpora a la fuerza de trabajo. Otra contradicción notable es la desocupación y los extensos períodos que los nuevos contingentes de recursos humanos, incluyendo los capacitados y profesionales, esperan para iniciarse en el trabajo. Además de esta pérdida de recursos, la desocupación y el lapso de espera, induce a tomar cualquier empleo inferior o diferente para lo cual los jóvenes se han preparado o que desean. En los primeros años de trabajo se descubren y se terminan de formar las capacidades y la vocación laboral de los individuos; en ellos tiene lugar un proceso de selección y de ajuste de las personas y de la sociedad. Descubrir pronto los mejores entre los nuevos obreros, técnicos y profesionales, es una importante condición para la elevación de la productividad y la eficiencia del trabajo. Por otro lado, las promociones recién egresados de los colegios y universidades introducen en los procesos productivos y económicos nuevas tecnologías y el modernismo, que es otro factor de la productividad.

Una cuestión importante, entre muchas otras, de esta línea estratégica, es qué hacer con el tiempo ocioso. En los últimos decenios las jornadas de trabajo diario y semanal han tendido a reducirse. De 8 horas diarias y 48 semanales se ha bajado a diferentes escalas, que dan 44 y hasta 40 horas por semana; hay actividades en que es menor y países desarrollados en que se reclaman jornadas semanales de menos de 40 horas. Además, en estos países se combinan diferentes modalidades para reducir el número anual de días laborables y para prolongar el tiempo libre de fines de semana, de vacaciones y feriados legales. En este aspecto, se ha desarrollado una verdadera psicosis.

El tiempo insumido por el trabajo, además de esfuerzos, rutina y tensiones que le acompañan, se prolongan, de hecho, con las horas de transporte necesarias y el sacrificio que estas también implican. En las grandes urbes, los trabajadores, especialmente los más pobres, emplean prácticamente todo su tiempo disponible en ir y venir de sus centros de trabajo. En la práctica, con el transporte y otras tensiones de la vida moderna de las grandes concentraciones urbanas, se esfumó la consigna de la trilogía de las 8 horas²⁴ que en su época reclamaron los obreros.

El trabajo es, de facto, en los tiempos modernos, la actividad dominante de quienes laboran y en torno de él gira la vida del grupo fami-

24. 8 horas para trabajar, 8 horas para recreación y vida familiar y 8 horas para dormir.

liar, acompañado de las tensiones y distorsiones que incorpora en éste, sobretodo cuando labora la pareja. La contradicción de este predominio y sus efectos colaterales, es notable si se considera la oferta extraordinaria de bienes, servicios y oportunidades que en los países centro se dispone para disfrutar de otras manifestaciones de la vida humana. En los países en desarrollo no se tiene esa oferta, pero también hay posibilidades de realizar manifestaciones diferentes al trabajo, las mismas que se acrecientan y diversifican a medida que estos países progresan y son penetrados por el modernismo.

Hay, por cierto, muchas cosas factibles de hacer y frustración por no disponer de tiempo ni de medios para practicarlas. Hay también necesidad de atender situaciones humanas, familiares y del grupo social a que se pertenece, que no es posible prestarlas atención y que crean angustias y problemas. Disponer, cada cierto número de años de trabajo, de un año libre daría oportunidad para mejorar las condiciones de vida de las personas y de la población, elevando realmente la calidad de vida y de la propia fuerza de trabajo, así como para superarse individualmente.

La práctica de las artes y de los deportes, las muchas formas de adquirir nuevos conocimientos y cultura, de hacer relaciones sociales, de recrearse, de preocuparse de la comunidad en sus diferentes niveles (nacional, regional, local, gremial, sindical, etc), de hacer política, voluntariado, de dedicarse a la religión, a la contemplación, a la familia y a tantas otras actividades humanas diferentes a las cotidianas del trabajo y que exigen otras modalidades de creatividad, brindan oportunidades para conocer, reevaluar y organizar la vida personal y humana, en general, bajo otros estilos, con otros conceptos; para apreciar y descubrir las virtudes del trabajo cotidiano, y agregar, además, algo tan fundamental como la experiencia. A estas opciones se suma la posibilidad de reposo o descanso, curación de enfermedades y de los estados neuróticos y/o síquicos producidos por las tensiones del trabajo cotidiano y de la vida agitada.

En torno del mundo laboral, antes existía la idea que el músculo o el esfuerzo humano y la máquina eran la base física del bienestar y de la riqueza; en los tiempos actuales, es evidente que la inteligencia y la experiencia humana son valiosas vertientes que ayudan al mejoramiento de la vida y a la liberación de las sociedades.

Dentro de este amplio universo de actividades factibles, el tiempo libre con ingreso implica una demanda mayor y más diversificada, mien-

tras que, por otra parte, la oferta incrementa su potencial productivo con la incorporación más rápida de nuevos contingentes, la mayor experiencia humana y las motivaciones que en torno del trabajo ésta agrega. Los gobiernos tendrían que implementar programas de inversiones para brindarle a la comunidad la infraestructura necesaria para practicar las actividades que desee y políticas que ayuden a orientar el uso del tiempo libre.

Los países desarrollados son los que tienen, por cierto, más opción de aplicar una estrategia de esta clase. En ellos no se han avanzado hasta ahora ideas más significativas y con más fuerza para resolver el desempleo, porque este se ha concentrado en los estratos más pobres y con menos capacidad de presión, como por ejemplo, los sectores de color y las minorías étnicas tradicionalmente marginados, más las colonias de emigrantes. Pero la desocupación ha llegado a sectores de profesionales y junto con la innovación tecnológica difunde la inestabilidad del empleo e incertidumbre creciente entre los que trabajan.

Para los países en desarrollo, el año sabático amplio pareciera una absurda proposición, pero en ellos el desempleo y subempleo no tiene solución con las estrategias y políticas convencionales; por el contrario, éstas amplifican tales problemas. Sin embargo, dicha estrategia no está tan fuera de sentido entre los países con mayores sectores productivos y concentración de tecnología y de riqueza, como ya los hay en la región. Estos están expuestos, como ya ocurrió en la época industrial, a ser impactados con las innovaciones laborales de los países centro.

Fuera de la necesidad de romper los preceptos burgueses en torno del trabajo humano, sintetizados en la consigna de “quien no trabaja no come”²⁵ la estrategia del año sabático plantea un serio y complejo problema financiero y de equilibrio económico. Ninguna proposición que se idee para resolverlo es fácil ni está exenta de impactos trascendentes en la economía. La sugerencia aquella de vincularlo a la seguridad social es una opción a investigar, pero que tiene más validez para los países desarrollados que para los que están en desarrollo.

Casi todos los sistemas de seguridad social de las economías mixtas, en especial los limitados sistemas de los países en desarrollo, sustentan su financiamiento en contribuciones patronales y de los asegurados o

25. Offe, Calus, “El que no trabaja, sin embargo comerá”, *Revista Desarrollo*, Págs. 18-21.

afiliados pagados en función de las remuneraciones de estos últimos,²⁶ por otro lado, los beneficios, especialmente las pensiones de jubilación, viudez y otras, también establecen en relación con aquellas. Son, de hecho, un sistema de capitalización cuyo financiamiento termina acrecentando los costos del trabajo y gravando, en consecuencia, la contratación de mano de obra. Es posible innovar total o parcialmente estos sistemas pasando de la concepción de acumulación que prima en ellos a una con más sentido social y de distribución o reparto, cambiando su método de financiamiento y apoyándolo en bases que no desestimen el empleo.

f) Fortalecimiento de la capacidad institucional para hacer estrategias y políticas de empleo

Esta es una línea estratégica complementaria de las anteriores, que consiste en formar y capacitar personal especializado en la formulación y administración de estrategias y políticas de empleo. Por la complejidad de las mismas, se requiere destreza y eficacia para tratar sus diferentes aspectos teóricos, técnicos, políticos y otros que en la práctica se presentan.

Cualquier estrategia de empleo necesita tres requisitos básicos, como son: conciencia social, vocación gubernamental y capacidad para concretarlas.

Las estrategias y políticas de ocupación comiten el el interior del gobierno y del sector público, como las de cualquier otro campo, con otros objetivos gubernamentales y traen problemas de equilibrio y de prioridades al conjunto de la política de gobierno y al propio gobernante. En este aspecto las cuestiones más frecuentes que se presentan son las prioridades de asignación de recursos presupuestarios y de otras fuentes; las tendencias desequilibradoras de las finanzas y de la economía que conllevan las estrategias y políticas de empleo; los celos por el prestigio político y administrativo que ganan las autoridades y los organismos responsables de aquéllas, etc.

El desempleo, el subempleo y sus efectos económicos y sociales son en América Latina y El Caribe graves de por sí, pero el gobierno al proponerse objetivos y políticas en torno de los mismos, acrecienta su discusión y activación social, con lo cual la presión que se desata sobre el propio gobierno y los entes públicos encargados de las políticas asu-

26. CEPAL, *El desarrollo de la seguridad social en América Latina: Estudios e Informes de la CEPAL N° 43*.

midas puede llegar a ser agobiante. Todo gobierno exige y necesita, además, resultados pronto y evidentes de sus políticas. En tanto estos no se aprecian, se corren los riesgos del desfallecimiento y del desestímulo.

Por otra parte, las estrategias y políticas de empleo tienen, especialmente en su inicio, costos y efectos molestos, en particular para las comunidades empresariales y financieras. La oposición que encuentran en estos medios es decisiva para su cobertura y alcance social y económico, y para sostenerlas en el interior del gobierno y de la administración.

Dificultades como las señaladas son menores y la viabilidad de las estrategias y políticas de empleo mayores, en la medida que prevalece en los medios sociales preocupación por el problema ocupacional y comprensión de la estrategia y políticas diseñadas para enfrentarlo, de los beneficios de las mismas y de la contribución que le corresponde a los diferentes sectores económicos. Por otra parte, en el gobierno y en la administración es fundamental mantener y estimular los objetivos de las estrategias y el empeño de llevarlos adelante y encarar las consecuencias políticas que pudieran surgir.

La capacidad para concretar estrategias y políticas de empleo, resulta decisiva para los desafíos que estas enfrentan. Su concreción comprende la cadena de decisiones y de trabajos necesarios para formularlas, aplicarlas, seguirlas y evaluarlas, así como para difundir sus objetivos, conceptos, actividades y resultados, y promover el interés y el apoyo de la ciudadanía. Ello requiere un amplio acervo informativo, teórico, metodológico y de experiencia y recursos humanos capacitados para las diferentes fases y componentes de los procesos a que dan lugar aquellas estrategias y políticas.

Las estrategias de empleo apuntan a la estructura, pero la parte operativa de su aplicación se realiza en la coyuntura, y es en esta que se involucra con el resto de las estrategias y políticas públicas y con el funcionamiento de la economía. Es fácil definir estrategias generales y a largo plazo; las dificultades surgen en la coyuntura, al tratar de concretar sus contenidos específicos. En la administración del gobierno y del sector público la ejecución de aquellos contenidos implica un trabajo interdisciplinario e interinstitucional.

Las estrategias y políticas de empleo comprenden diversos aspectos intelectuales que se concatenan en torno de sus objetivos y de su aplica-

ción, como el derecho, en particular el laboral y el administrativo; la sociología, la antropología y la psicología, especialmente lo relacionado con el trabajo humano; la economía y la administración, singularmente las partes relativas a la producción y uso de factores; las finanzas y el equilibrio general, además, de conocimientos de matemática, estadística, planificación, y de las ciencias de la educación, de la salud, de las comunicaciones y de la tecnología de producción. En estos campos hay necesidad de formar y capacitar profesionales con especialización en la problemática del empleo y de sus estrategias y políticas, y de crear una verdadera polarización intelectual en torno de las mismas, que faciliten la comunicación y comprensión entre dichos profesionales. En este campo de la interrelación entre disciplinas y profesionales bien puede hablarse, en plural, de las ciencias y técnicas del trabajo y empleo humanos.

La eficacia de las estrategias y políticas de empleo descansan en buena medida en la capacidad política y técnica de los ministerios y organismos públicos a los cuales se les asignen la gestión y concreción de sus principales contenidos.²⁷ Alrededor de tal requisito surge la necesidad de las relaciones interinstitucionales; pues, un solo ministerio u organismo no es suficiente para tan vasta tarea.

Pero los sectores públicos de las economías mixtas de la región son más bien débiles en cuanto a los organismos —ministerios y otras entidades— responsables de políticas de empleo y de reducción del desempleo y del subempleo. Los ministerios del trabajo o de relaciones laborales o de recursos humanos, se circunscriben más bien a los conflictos del trabajo y a la parte legal de las relaciones obrero-patronal.²⁸ Los pocos institutos de investigación y estadísticas existentes, no se proyectan con fuerza a las estrategias y políticas de empleo. Las oficinas de planificación nacional y regional también son débiles respecto a éstas y no obstante comprender el problema no han evidenciado hasta ahora motivaciones ni capacidad para encararlo.

En los sectores públicos de Latinoamérica y El Caribe existen, por otra parte, diversos ministerios y organismos indirectamente relacionados con el empleo, tales como los agropecuarios, industriales, de minería, de obras públicas, de transporte y comunicaciones, de educación, sa-

27. OIT-PREALC, *Planificación del empleo*, capítulo XII El marco institucional de la planificación del empleo.

28. PREALC, *Políticas de empleo al alcance de los ministerios del trabajo*.

lud, de bienestar social, etc. En los medios universitarios y académicos se encuentran otros tantos. Las confederaciones gremiales y las organizaciones patronales también suelen poseer entidades de estudio de la economía y política laborales.

Vigorizar los ministerios y entes públicos claves para las estrategias y políticas ocupacionales, motivarlos en relación a los mismos y coordinarlos es una dura, pero imprescindible, misión. Estos organismos tienen que capacitarse y acostumbrarse a trabajar en el campo de aquéllas, así como a utilizar los recursos de diferente índole a su disposición y a comprometer la colaboración de instituciones privadas y académicas. Se requiere, por cierto, que alguna entidad política-administrativa de alto nivel tenga la dirección máxima de las estrategias y políticas y que un ministerio o secretaría técnica u organismo de planificación con capacidad ejecutiva asuma la conducción de su aplicación. En verdad, para la concreción de las estrategias y políticas de empleo se requiere una amplia movilización de organismos públicos, privados y laborales, estimulada y dirigida por una cabeza institucional política y técnicamente solvente en ambos sentidos.

El resultado más trascendente de la estrategia de ampliar la capacidad institucional para hacer estrategias y políticas de empleo, es que el gobierno, la administración pública y el sistema político aprendan a trabajar con eficacia este campo y que se acostumbren a ello, de modo que la labor de las mismas sea parte de la rutina, en tanto que, por otro lado, la sociedad adquiera conciencia de su necesidad y que no admita que se prescindiera de ellas o que sean ineficaces.

En América Latina y El Caribe se percibe una seria deficiencia de personal especializado en los campos de las estrategias y políticas de empleo; pero, lo que es más preocupante es que no se ve que se estén haciendo esfuerzos significativos en esa dirección. Después de algunos años, la política de organismos internacionales, regionales y nacionales de preparar técnicos en los campos de las estrategias del desarrollo económico, de la planificación, de la formulación de proyectos y de la administración presupuestaria, por ejemplo, dio resultados elocuentes. La región llegó a tener una masa crítica de acervo teórico, metodológico y de recursos humanos en esas materias, incorporado tanto a la universidad como a la administración y cultura nacionales.

Resultados similares debería alcanzarse prontamente en estrategias y políticas de empleo, dado el agravamiento progresivo del problema.

Ya se han logrado progresos significativos en el diagnóstico, pero es evidente que este no se va a profundizar sino se entra al campo de las estrategias y políticas. El apoyo y promoción del fortalecimiento institucional que se logre en los países será fundamental para aprovechar los recursos nacionales disponibles y para atraer a este campo la asistencia bi y multilateral.

4. El problema del equilibrio económico y financiero

Como se ha advertido, las estrategias sugeridas tienen problemas de financiamiento y conllevan, por lo mismo, presiones inflacionarias. Las políticas de empleo de objetivos limitados también poseen estos efectos, pero en menor medida y presentan la facilidad que cuando agravan el desequilibrio financiero pueden reducirse o discontinuarse. En cambio, aquellas estrategias, una vez iniciadas, son difíciles de detenerlas y por sus mayores dimensiones los factores desequilibradores que introducen en la economía perduran por cierto tiempo, aún cuando su ejecución se haya parado o aminorado.

Las presiones desequilibradoras se presentan con mayor fuerza al principio de la aplicación de las estrategias o a medida que van ampliando su cobertura. Después, cuando empiezan a dar resultados de productividad y producción y se detiene su ensanchamiento, tales presiones se debilitan y tienden a desaparecer.

Las necesidades de financiamiento y las tendencias desequilibradoras son problemas que, entre otros, las estrategias enfrentan en el corto plazo; constituyen las limitaciones más serias para su aprobación política y aportan los mayores argumentos en su contra. Pero en este lapso fructifican también aspectos positivos, como es el empleo que empiezan generando —lo que podría considerarse como un signo de que se camina hacia la solución de la desocupación y el subempleo— y el inicio de un esfuerzo de cualificación de la fuerza de trabajo.

Los beneficios económicos y sociales de las estrategias sugeridas se logran a mediano y largo plazo, tanto en mejora de la productividad e incremento de la producción como en menor pobreza. En esos períodos, estos efectos contribuyen a la estabilidad y al crecimiento económico.

Las estrategias inducen a las empresas privadas y al sector público a mantener una nómina de personal más amplia, además que pueden provocar efectos que eleven la tasa de salarios, lo que causa un costo mayor por las remuneraciones pagadas. Otro incremento de gasto proviene de

las inversiones que demandan, el mismo que recae en mayor proporción en el sector público.

El incremento de la nómina de salarios de las empresas se traslada a los precios, en tanto y en cuanto la demanda de sus productos lo admita. Por el lado del gasto público, se eleva el déficit del presupuesto gubernamental y de las entidades autónomas comprometidas en las estrategias. El financiamiento de tal déficit agrega presiones inflacionarias de costos, si se recurre a impuestos o a tomar ahorro privado mediante créditos que eleven la tasa de interés; o, presiones monetarias, si se opta por el uso del crédito del Banco Central. Estas últimas también se presentan cuando se hace uso intenso del crédito externo.

El monto más alto de remuneraciones pagadas y las inversiones realizadas podrían, en condiciones *ceteris paribus*, acrecentar la demanda. Por otro lado, la expansión de la demanda y de la inversión implican directa e indirectamente más importaciones, fuera del gasto de divisas por los bienes y servicios adquiridos en el exterior y otros pagos externos que puede demandar la concreción de los componentes de las estrategias.

En resumen, las estrategias tienen potencialidades para generar en el corto plazo presiones inflacionarias de costos, monetarias y de demanda. Lo grave —y trascendente para las mismas— es cuando tales presiones se suman a otras provenientes del desequilibrio externo o por fallas de la oferta.²⁹ Por cierto, la situación es más positiva para dichas estrategias cuando el incremento de la producción contribuye a frenar el ritmo inflacionario.

Debido a las potencialidades inflacionarias y desequilibradoras indicadas, las estrategias y políticas de empleo tienen que estar apoyadas colateralmente por políticas económicas orientadas a controlar —deteniendo y, en lo posible, bajando— el ritmo inflacionario y también a controlar los déficit público y externo.

El descontrol de la inflación atenta contra las estrategias y políticas de empleo, particularmente si se las identifica como fuentes desequilibradoras. Como se sabe, por otro lado, la inflación tiene costos sociales que podrían tender a anular los beneficios de ese carácter que la aplicación de aquéllas generen. Por estas razones y otras relacionadas con la estabilidad requerida para la aplicación de otras políticas públicas, es fundamental mantener permanentemente a la inflación bajo control.

29. CEPAL, *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*.

La inestabilidad económica y la inflación son importantes motivos y argumentos que desestimulan la aplicación de las estrategias y políticas de empleo. En este tópico la cuestión, sin embargo, pasa a ser conceptual. La sociedad de los países centros y la de América Latina y El Caribe ha sido afectada por procesos inflacionarios,³⁰ con las conocidas repercusiones sociales y económicas de las mismas.

Las causas de algunas inflaciones de Europa y del Norte de América, cuyos efectos se han extendido a amplias regiones del mundo, han sido las guerras, como las I y II guerra mundial y la de Vietnam. Los actuales procesos inflacionarios de América Latina y El Caribe es el excesivo endeudamiento, efectuado y utilizado en condiciones financieras y económicas discutibles. Desde esta óptica, la cuestión planteada es si a la sociedad se le somete a inflaciones originadas en causas como las aludidas, cómo no podría tolerar las presiones inflacionarias de las estrategias y políticas de empleo.

Hay que reconocer, sin embargo, el rechazo y protesta de la población a las alzas de precios y los problemas políticos que la inflación trae a los gobiernos. Estos efectos han ayudado a crear un verdadero prurito en torno de la estabilidad de los precios y del nivel general de éstos.

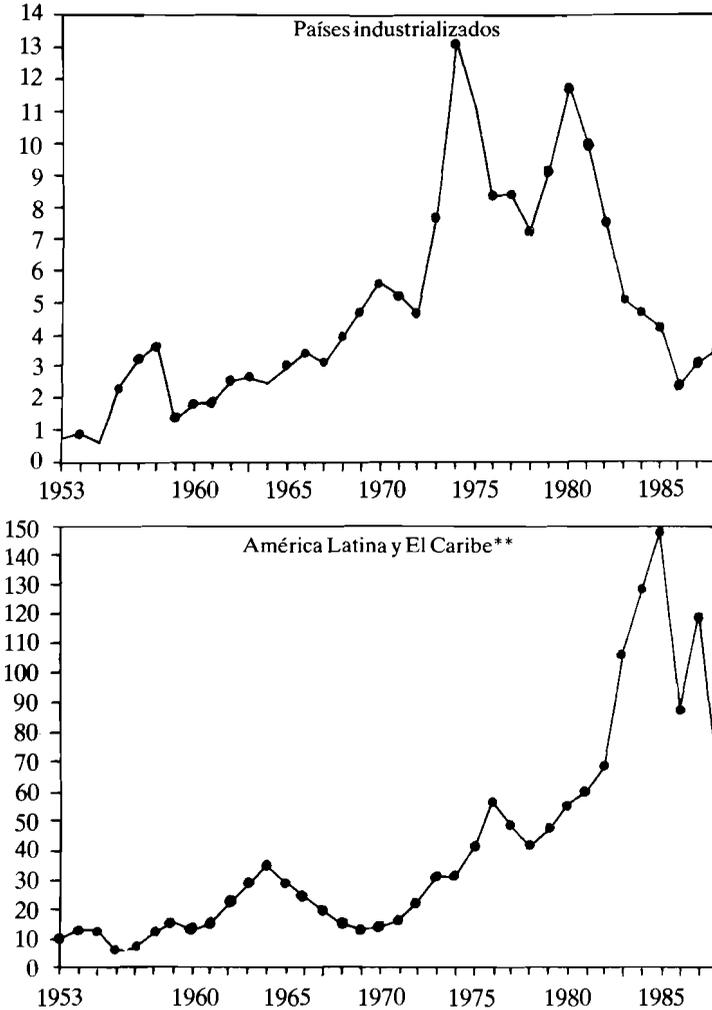
Después de los años treinta surgió una verdadera obsesión por la estabilidad económica y las políticas la han privilegiado como objetivo máximo, lo cual se ha traducido en la idea de procurar la tasa de inflación más baja posible, aún sacrificando el crecimiento y el propio empleo. Como la economía de los países centro después de la post-guerra facilitó durante algunos decenios ese propósito, se transformó en un fuerte ideario político e intelectual.

Tales concepciones apoyadas en teorías elaboradas en los países centros, fueron transplantados y se han mantenido en Latinoamérica y El Caribe, sin considerar las realidades de la región, por lo cual algunas políticas, entre ellas las de empleo, no han tenido acogida. Ha sido más importante reducir y mantener bajo el ritmo inflacionario, a pesar de la depresión y el retraso social que se cause, que optar por un control flexible y realista del mismo, que dé espacio a políticas con más contenido de desarrollo, entre los cuales se inscriben las de empleo.

La política colateral antes aludida de control de la inflación, se concibe en este último sentido; es decir, mantener con flexibilidad un control

30. Gráfico N° 4.

GRAFICO N° 4
Inflación
Tasas Anuales 1953-88*



Fuente: FMI, International Financial Statistics, Yearbook 1983 y World Economic Outlook, October 1987.

*. 1988, previsión del FMI

**.. Equivalente a los países en desarrollo del Western Hemisphere de la clasificación del FMI

del ritmo inflacionario que no ahogue o impida la concreción de las estrategias y políticas de empleo, pero que tampoco deje exacervar el alza de precios ni los desequilibrios financieros, como el presupuestario y el externo, por ejemplo.

Por las consideraciones hechas, las estrategias y políticas de empleo deben ser concebidas y aplicadas con racionalidad y economicidad, procurando los menores costos financieros y económicos factibles e incentivando las motivaciones e iniciativas personales e institucionales para acelerar la maduración de sus resultados y aprovechando con eficiencia los recursos a su alcance, entre otros, el trabajo voluntario, la prestación o donación de bienes de los sectores empresariales, laborales y de agrupaciones privadas, la asistencia externa, el intercambio de apoyo entre países y estimulando a nivel de personas, grupos, instituciones y hasta de países, la solidaridad y el trabajo mancomunado. Es necesario comprender, además, que la defensa más eficaz de estrategias y políticas con tantos problemas y complejidades como las de empleo, es su prestigio y su identificación con los ideales de la población.

III. Conclusiones

La evolución y perspectivas de la fuerza de trabajo en América Latina y El Caribe, y la marginación de una proporción creciente del empleo productivo y justamente retribuido, hacen prever que en cuanto el problema de la deuda externa atenúe su relevancia y dominio de las preocupaciones gubernamentales, políticas e intelectuales, irrumpirá en el escenario regional el problema de la desocupación, el cual ha venido madurando al tenor de la crisis de los años ochenta.

El problema del desempleo podría conmover mucho más a los países de la región que la deuda externa. En tanto es fácil solidarizar tras ella a los sectores económicos, sociales y políticos de los países y dirigir su presión hacia los acreedores, el problema de la falta de empleo es plenamente interno, y las presiones que de él se derivan, así como las soluciones que se proponen, animan el conflicto social y político nacional.

La desocupación estructural de los países desarrollados está induciendo sus propias respuestas en el contexto de su riqueza y tecnología. Las políticas que tengan más directa relación con los derechos y el tratamiento a los trabajadores, probablemente influyan, como en el pasado, las reivindicaciones laborales de la región, así como, por otro lado, continúen incorporándose las nuevas tendencias tecnológicas. En ambos aspectos, América Latina y El Caribe ha demostrado permeabilidad, lo mismo que en el consumo con el efecto demostración, no obstante sus dificultades para desarrollarse. Es factible pensar que el modernismo, tanto en la producción como en el consumo, seguirá penetrando amplios segmentos de la economía regional.

Las perspectivas de la fuerza de trabajo de la región y las características que vienen tomando el empleo, la desocupación y el subempleo, por

una parte; y, por otra, las tendencias y horizontes de las tecnologías, relievan la importancia del futuro. Aunque el diagnóstico es un valioso fundamento en el diseño de estrategias y planes, en la economía del trabajo y la ocupación, la prognosis y la percepción del futuro resultan decisivas para el marco de referencia en que se sitúen aquellos y sus políticas. La falta de empleo y la penetración de la tecnología moderna están causando, quiérase o no, cambios estructurales, que es necesario percibir y apreciar en sus importantes direcciones, aunque sea al nivel de hipótesis.

La conversión de la relación teórica del empleo con la formación de capital y el crecimiento económico, resulta decisiva para la definición y comprensión social y económica de las estrategias y políticas de empleo. En la función en que aquel se deriva de estas dos últimas categorías, el empleo es pasivo; esto es, que la ocupación se genera en cuanto otras fuerzas y condiciones inducen la acumulación y la expansión de la economía, por lo cual su crecimiento se ajusta al ritmo, características, estructura y localización de la inversión y del crecimiento.

En el otro enfoque, al plantearse la necesidad social y la conveniencia económica de emplear la fuerza de trabajo disponible hay, por cierto, necesidad de nuevas inversiones, pero las singularidades recién mencionadas son determinadas por la concreción y resultados de las estrategias y políticas de empleo. Además, si en estas predomina la conciencia de la escasez y la racionalidad, el capital necesario para crear puestos de trabajo podría ser menor a las proporciones históricas.

El ritmo de expansión económica, por otro lado, es estimulado por el incremento de la demanda interna que pueden agregar las estrategias y políticas de empleo, con importante incidencia sobre la estructura de la producción, no obstante el riesgo de los desequilibrios y de la inflación.

El cambio de la relación funcional del empleo con la inversión y el crecimiento, lleva a estrategias y políticas centradas en la formación, cualificación y uso de la fuerza de trabajo, como aquéllas enunciadas en el título anterior. La línea central de las mismas es desacelerar el crecimiento de la fuerza de trabajo disponible e incrementar su demanda, en tanto que se procure mejorar su cualificación, tendiendo a que en el mediano plazo se eleve su productividad y producción.

El desarrollo tecnológico exige el cambio cualitativo de la fuerza de trabajo, y el incremento de ésta la necesidad de ampliar las oportunidades de empleo, retrasando el ingreso de los nuevos contingentes mediante procesos de educación y formación más prolongados, o retirando de las

fuentes de trabajo alguna proporción de la misma para capacitarla o para darle oportunidad de acumular nuevas experiencias y conocimientos, o desarrollando más ampliamente actividades que, junto con requerir más personal, contribuyan al desarrollo de nuevas técnicas o adaptación de otras, o que induzcan a la población a practicar y a recrearse en el arte, el deporte y otras manifestaciones de la vida humana, lo que redundará, además, en condiciones que facilitan el mejoramiento de la productividad y el bienestar.

Las estrategias y políticas de empleo enfocadas desde estos ángulos son, de por sí, complejas y demandan recursos financieros que las tornan más difíciles aún; pues, se involucran directa o indirectamente con el equilibrio general y la estabilidad de la economía. Además, llegan a tocar el sensible aspecto de la concentración de la propiedad de los medios de producción y la comercialización transnacionalizada de los bienes de capital, de patentes y tecnologías.

El proceso de formulación y concreción de dichas estrategias y políticas demanda personal especializado en las ciencias y técnicas del trabajo y empleo humanos. En la región hay necesidad de acelerar la formación de este recurso humano especializado y el desarrollo concatenado de aquellas ciencias y técnicas; se requiere estimular la formación de un medio intelectual y político que haga surgir en este campo, capaces de inducir y conducir estrategias y políticas de empleo e imprimirle atributos que las hagan eficaces y que las acrediten. La planificación económica, independientemente de sus fallas o críticas, así como de las técnicas de proyectos o de presupuesto, por ejemplo, se difundieron y maduraron en la región por su continua difusión, enseñanza y práctica, y porque en cada país se formaron cuadros capacitados, de los cuales surgieron líderes que defendieron e impulsaron tales disciplinas.

En la historia del trabajo las conquistas laborales han sido el fruto de los movimientos reivindicativos de los trabajadores. Cada derecho logrado ha sido un capítulo, a veces dramático, de dicho movimiento. Para el ideario más conservador, ellos fueron siempre inconcebibles, controvertidos, exagerados y negativos para el progreso económico y para la sociedad; el sector patronal, por otra parte, los resistió en razón de sus costos; los gobiernos y el sistema político los aceptó e incorporó a la estructura institucional y económica en función de la presión sindical. Así fueron singularizados en su tiempo, el acortamiento de la jornada de trabajo, los subsidios familiares, los salarios mínimos, el reconocimiento de las enfer-

medades profesionales, las vacaciones pagadas, la seguridad social, el descanso maternal, y entre otros, la semana integral o corrida.

Las innovaciones tecnológicas y el desarrollo económico y social están incorporando condiciones y conceptos que reclaman cambios en la economía y contratación del trabajo que —como el derecho a la capacitación o la transformación de la seguridad social en un sistema de reparto o, el aparentemente menos concebido, del año sabático amplio— están expuestas a las mismas adjetivaciones y al mismo proceso social y político del pasado, aunque los sectores laborales luzcan ahora menos proletarizados y más profesionalizados, menos concentrados en establecimientos fabriles y más dispersos —y aparentemente más independientes— en los servicios.

Al margen de todo lo que el trabajo humano ha significado en la historia de la humanidad, en las épocas más lejanas de la economía capitalista y en los tiempos más recientes de los sistemas mixtos, la transformación tecnológica y del trabajo contratado y la consiguiente adaptación y respuesta de los asalariados, fueron decisivas para la evolución de las sociedades. Los cambios que se aproximan jugarán, sin duda, el mismo papel protagónico, especialmente en los países de la región, y en su contexto se situarán las estrategias y políticas de empleo, cualquiera que éstas sean.

Bibliografía

1. Alba, Francisco.- “Continuidad y Cambio en la Migración Laboral entre México y los Estados Unidos”, *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México D. F., Colegio de México, UNAM, PISPAL 1984, 771-790 p.p.
2. Aguayo, Sergio.- “El Exodo Centroamericano”, *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México D. F., Colegio de México, UNAM, PISPAL 1984, 791-808 p.p.
3. Argyris, Chris.- “Teoría de las Organizaciones”, *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, España, Aguilar Editorial, 1979 Vo. VII.
4. BID.- *Progreso Económico y Social en América Latina Informe 1987 del Banco Interamericano de Desarrollo*, New York, 1987, 506 p.p.
5. Borsoti, Carlos A.- “Desarrollo y Educación en Zonas Rurales”, *Revista de la CEPAL N° 21*. Santiago-Chile Diciembre 1983, 110-130 p.p.
6. Bugiareello, George.- “Hiper-inteligencia: el próximo paso evolutivo”, *Revista de Información CRECES N° 12*, Santiago-Chile, CO-NIN, Enero/Febrero 1986, 28-31 p.p.
7. Bryam, Meryl J.- “La Juventud de los Países del Caribe de Habla Inglesa; el Alto Costo del Desarrollo Dependiente:”, *Revista de la CEPAL N° 29*, Santiago-Chile, Agosto 1986, 135-153 p.p.
8. Cagigal, José M.- “Deporte, Espectáculo y Acción”, *Temas Clave Salvat N° 32*, España, Salvat Editores S.A., 1981, 16 p.p.
9. Cebrián, Juan L.- “Los medios de Información de Masa”, *Temas Clave Salvat N° 55*, España Salvat Editores S.A., 1981, 63 p.p.

10. Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL “La Absorción Productiva de la Fuerza Trabajo: una polémica abierta”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 7-15 p.p.
11. CEPAL.- *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1987*, Diciembre 1987, 50 p.p.
12. CEPAL.- *Balance Preliminar de la Economía Latinoamericana 1986*, Diciembre 1986, 24 p.p.
13. CEPAL.- “Crisis Económica y Política de Ajuste, Estabilización y Crecimiento”, *Cuadernos de la CEPAL N° 54*, Santiago-Chile, Impreso O.N.U., Sept. 1986, 130 p.p.
14. CEPAL.- “El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina”, *Estudios e Informes de la CEPAL N° 43*, Santiago-Chile, Impresos O.N.U., Enero 1985, 348 p.p.
15. CEPAL.- *Estudio Económico de América Latina y El Caribe - Versión Preliminar*, Enero 1987, 55 p.p.
16. CEPAL.- *Estudio Económico de América Latina y El Caribe 1984 - Versión Preliminar*, Enero 1986, 51 p.p.
17. CEPAL.- *Estilos de Desarrollo, Modernización y Medio Ambiente*”, *Estudios e Informes de la CEPAL N° 4*, Santiago-Chile, Impresos O.N.U., Agosto 1983, 130 p.p.
18. CEPAL.- “La Pobreza en América Latina dimensiones y políticas”, *Estudio e Informes de la CEPAL N° 4*, Santiago-Chile, Impresos O.N.U., Agosto 1983, 130 p.p.
19. CEPAL.- *Mujeres Jóvenes en América Latina. Apuntes para una discusión*, Santiago-Chile, Arca Foro/Juvenil, 1984 15 p.p.
20. Cibotti, Ricardo; Lucángeli, Jorge.- “El Fenómeno Tecnológico Interno” *Revista de la CEPAL N° 11*, Santiago-Chile, Agosto 1980, 61-80 p.p.
21. Cortázar, René.- “El Empleo y Remuneraciones: modelos alternativos de corto plazo para América Latina”, *Políticas Macroeconómicas, una Perspectiva Latinoamericana CIEPLAN*, Santiago-Chile, Alfabetá Impresores, Primera Edición, Dic. 1986 409, p.p.
22. Couriel, Alberto.- “Pobreza y Subempleo en América Latina”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 39-62 p.p.
23. De Soto, Hernando.- *El Otro Sendero*, Bogotá-Colombia, Editorial Oveja Negra, Primera Edición, 1987, 317 p.p.
24. Di Filippo, Armando.- “Uso Social del Excedente, Acumulación, Distribución y Empleo”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 117-135 p.p.

25. Emmerig, Louis.- “Alta Tecnología y Desarrollo Responsable”, *Revista Desarrollo*, España, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Vol. I, 1986, 11-13 p.p.
26. Espinoza, Fernando J.- “Agricultura: Del arado a la ingeniería genética”, *Revista de Información Científica CRECES N° 11*, Santiago-Chile, CONIN, Nov. 1987, 46-53 p.p.
27. Ferro J. Bárbaro, Suárez G. Sergio.- “Robótica: una disciplina novedosa”, *Ciencia N° 1*, Cuba, Academia de Ciencias de Cuba, Enero 1986, 44-46 p.p.
28. FMI.- “Informe de los Suplentes del Grupo de los Veinticuatro”, *Boletín FMI*, Agosto 1987, 20 p.p.
29. Friberg, Mats.- “Elegir entre el Superindustrialismo y la Autonomía Amarillo contra Verde”, *Revista Desarrollo*, España, Sociedad Internacional para el Desarrollo, 1986, Vol. I. 4-10 p.p.
30. García C. Néstor.- *Arte Popular y Sociedad en América Latina*, México, Editorial Grijalbo S.A., 1977, 290 p.p.
31. García, Norberto-Tokman, Víctor.- “Transformación Ocupacional y Crisis” *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 103-115 p.p.
32. Graciarena, Jorge.- “Creación Intelectual, Estilos Alternativos de Desarrollo y Futuro de la Civilización Industrial”, *Cultura y Creación Intelectual en América Latina*, México, Siglo XXI, 1984, 2-9.
33. Garrington, Hugh.- “El Futuro de la Biotecnología”, *Revista Científica CRECES N° 12*, Santiago-Chile, CONIN, Dic. 1986, Vol. 7, 22-38 p.p.
34. Guerguil, Martine.- “La Crisis Financiera Internacional: diagnosis y prescripciones”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 149-172 p.p.
35. Hauser, Arnold.- *Historia Social de la Literatura y del Arte*, España, Editorial Labor/Punto Omega, 18 Edición, 1983, Vols. I, II, III.
36. ILPES.- *La Planificación y las Políticas Públicas en 1982-1984 y Perspectivas para la segunda Mitad del Decenio*, Cuadernos ILPES N° 31, Santiago-Chile, Nov. 1986, 150 p.p.
37. Kaztman, Rubén.- “Las Transformaciones Sectoriales de Empleo en América Latina”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 83-102 p.p.
38. Kaztman, Rubén.- “Los Jóvenes y el Desempleo en Montevideo”, *Revista de la CEPAL N° 29*, Santiago-Chile, Agosto 1986, 120-133 p.p.

39. Lora, Guillermo y otros.- “Acerca del Sindicato”, *ALAI, Servicio de Información*, Canadá, Atelier D’editions Presse Libertaire, 1983, Vol. II y III, N° 4 y 5, 67 p.p. c/u.
40. Malavé M, Héctor.- “Economía Política del Orden Internacional de la Información”, *Nueva Sociedad N° 71*, Caracas-Venezuela, Editorial Cromotip, Marzo/Abril 1984, 16-31 p.p.
41. Mancéro, Alfredo.- *Las Políticas de Ajuste y sus Efectos en la Producción y en el Empleo*, Agosto 1987, 15 p.p. (Inédito).
42. Margules, Mario.- “Las Migraciones Internacionales”. *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México D. F., Colegio de México, UNAM, PISPAL, 1984, 757-760 p.p.
43. Mármora, Lelio.- “La situación de las Migraciones Internacionales en América Latina: Estado actual, ámbito de análisis y políticas” *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México D. F., Colegio de México, UNAM, PISPAL, 1984, 761-769 p.p.
44. Marshall, Adriano.- “Las Migraciones de Países Limítrofes en la Argentina”, *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México D. F., Colegio de México, UNAM, PISPAL, 1984, 831-856 p.p.
45. Manifiesto. Mesa de Concertación Sindical México.- “Lineamientos para una política alternativa”, *ALAI, Servicio mensual de Información y Documentación N° 87*, Quito-Ecuador Ediciones Latinoamericanas, Enero 1987, 20-21 p.p.
46. Mendes F. Pierre; Ardant Gabriel.- *Ciencia Económica y Lucidez Política*, Caracas-Venezuela, Monte Avila Editores C.A., 86 p.p.
47. Monckeberg B, Fernando.- “La Revolución Agrícola”, *Revista de Información Científica CRECES N° 12*, Santiago-Chile, CONIN, Dic. 1986, Vo. 7, 5 p.p.
48. Murillo Castaño, Gabriel; Silva Luján, Gabriel.- “La Migración de los Trabajadores Colombianos a Venezuela: Antecedentes y Perspectivas”, *Memorias del Congreso Latinoamericano de Población y Desarrollo*, México D. F., Colegio de México, UNAM, PISPAL, 1984, 809-830 p.p.
49. Offe, Calus.- “El que no Trabaja. Sin embargo, comerá”, *Revista Desarrollo*, España Sociedad Internacional para el Desarrollo, Vol. I, 1986, 18-21 p.p.
50. OIT.- *Necesidades Esenciales y Políticas de Empleo en América Latina*, Ginebra Suiza, Primera Edición, 1980, 137 p.p.

51. Ominami, Carlos y otros.- *La Tercera Revolución Industrial*, Buenos Aires-Argentina, RIALP, Grupo Editor Latinoamericano, 1986, 483, p.p.
52. ONU-CPD.- *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial y Tendencias Básicas a largo Plazo que Afectan al Desarrollo y al Cambio Estructural en la Economía Mundial 1986-88*, Marzo 1987, 19 p.p.
53. Papp. Disederio.- *Ideas Revolucionarias en la Ciencia*, Santiago-Chile, Editorial Universitaria, Primera Edición, 1975, Tomos I, II, III.
54. Partant, Francois.- “Liberados del Peso de la Economía Global”, *Revista Desarrollo*, España, Sociedad Internacional para el Desarrollo, 1986, Vol. I, 50-62 p.p.
55. Passaris S. y Schiray M.- “Acerca del Tiempo, el Espacio y los Jardines de Infancia”, *Revista Desarrollo*, España, Sociedad Internacional para el Desarrollo, 1986, Vol. I, 46-50 p.p.
56. PREALC.- *Ajuste y Deuda Social: un enfoque estructural*, Santiago-Chile, Alfabetá Impresores, Primera Edición, 1987, 144 p.p.
57. PREALC.- *Asalariados de Bajos Ingresos y Salarios Mínimos en América Latina*, Santiago-Chile, Alfabetá Impresores, Primera Edición, 1980, 137, p.p.
58. PREALC.- “Bases para la Formulación de un programa de empleo de emergencia en Bolivia 1985-86”, *Documento de Trabajo*, Santiago-Chile, 1985, 54 p.p.
59. PREALC.- *La Creación de Empleo en Períodos de Crisis*, Klein Emilio y Wurgaft José, Santiago-Chile, Alfabetá Impresores, Primera Edición, 1984, 89 p.p.
60. PREALC.- *El Efecto Empleo de la Inversión Pública* Santiago-Chile, Alfabetá Impresores, Primera Edición, 1984, 89 p.p.
61. PREALC.- *La Protección Social a los Desocupados en América Latina*, Rodríguez Jorge y Wurgaft José, Santiago-Chile, Alfabetá Impresores, Primera Edición, 1987, 94 p.p.
62. PREALC.- *Planificación del Empleo*, Buenos Aires-Argentina, Imprenta B. Ayres S.A., Primera Edición, 1982, 292 p.p.
63. PREALC.- “Programas Especiales de Empleo en Panamá, 1978-1984”. *Documento de Trabajo*, Santiago-Chile, 1985, 107 p.p.
64. PREALC.- *Empleo Público en América Latina*, Echeverría, Rafael, Santiago-Chile, Alfabetá Editores, Primera Edición, 1985, 107 p.p.

65. Prebish, Raúl.- “La Crisis Global del Capitalismo y su Transfondo Teórico”, *Revista de la CEPAL N° 22*, Santiago-Chile, Abril 1984, 162-182 p.p.
66. Pinto, Aníbal.- “Metropolización y Terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 17-38 p.p.
67. Rama, Germán.- “La Juventud Latinoamericana entre el Desarrollo y la Crisis”, *Revista de la CEPAL N° 29*, Santiago-Chile, Agosto 1986, 17-19 p.p.
68. Rama, Germán.- “La Educación Latinoamericana, Exclusión o Participación”, *Revista de la CEPAL N° 21*, Santiago-Chile, Dic. 1983, 13-38 p.p.
69. Rama, Germán-Faletto, Enzo.- “Sociedades Dependientes y Crisis en América Latina: Los desafíos de la transformación política social”, *Revista de la CEPAL N° 25*, Santiago-Chile, Abril 1985, 127-145 p.p.
70. Ramírez, Jairo.- “La CUT: Un Paso Importante”, *ALAI Servicio Mensual de Información y Documentación N° 86*, Quito-Ecuador, Ediciones Latinoamericanas, Dic. 1986, 4-7 p.p.
71. Ramos, Joseph.- “Urbanización y Mercado de Trabajo”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 63-81 p.p.
72. Rossetti, José P.- *Política e Programação Económicas*, Sao Paulo Brasil, Editora Atlas S.A., 2 Edición, 1976, 581 p.p.
73. Ruíz Tagle P, Jaime.- *El Sindicalismo chileno después del Plan Laboral*, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo de Chile, Santiago-Chile, 1985, N° 210.
74. Ruíz Tagle, Jaime; Urmeneta, Roberto.- *Los Trabajadores del Programa del Empleo Mínimo*, Santiago-Chile, Editores PET Academia de Humanismo Cristiano PISPAL 1984, 179 p.p.
75. Secretaría General de Economía y Planificación de España.- “El Trabajo a domicilio y el Sector Informal de la Economía”, *Revista Desarrollo*, España, Sociedad Internacional para el Desarrollo, Vol. I, 1986, 27-34 p.p.
76. Sierra, Enrique.- *Causas de la Crisis Mundial y Rasgos del Futuro Escenario del Mundo en Desarrollo*, Quito, 58 p.p.
77. Sierra, Enrique.- “Causas de la Crisis Mundial”, *Revista N° 17 ASIIP*, Quito-Ecuador, Abril 1984, 13-48 p.p.
78. Sierra, Enrique.- *Economía Política del Desarrollo*, Bogotá-Colombia, Sociedad Ediciones Internacionales S.R.L, Primera Edición, 1979, 491 p.p.

79. Sierra, Enrique.- *Introducción al Análisis de Política Económica*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Caracas-Venezuela, 52 p.p.
80. Sierra, Enrique.- *Introducción al Análisis de Política Económica: Un planteamiento genérico e Intuitivo*, ILPES Programas de Capacitación PE/1, Santiago-Chile, 1970, 109 p.p.
81. Sierra, Enrique.- *La Inflación y sus Relaciones con la Economía y el Presupuesto, la Experiencia del Ecuador 1970-1983*, ASIIP XII, Seminario Interamericano e Ibérico de Presupuesto Público, Madrid-España, Junio 1984, 27 p.p.
82. Sierra, Enrique.- “La Planificación Operativa y el Plan de Mediano Plazo”, *Revista Comercio Exterior*, México, Abril 1978, Vol. 28, N° 4.
83. Sierra, Enrique.- “Metodología y Plan”, *Revista de Economía Latinoamericana*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1977, 66 p.p.
84. Sierra, Enrique.- *Notas Metodológicas sobre Planificación Operativa a Nivel Global y la Compatibilización de la Política Económica de Corto Plazo*, ILPES Programa de Capacitación TP/40, Santiago-Chile, 1980, 124 p.p.
85. Sierra, Enrique.- “Política Económica, Planificación y Administración”, *El Trimestre Económico* N° 157, México, Julio 1977, 42 p.p.
86. Sierra, Enrique.- *Planificación y Política Económica: Diez Ensayos sobre sus vinculaciones*, Caracas-Venezuela, Nov. 1977, Tomo I; II, (Inédito).
87. Sierra, Enrique.- *Tres Ensayos de Estabilización en Chile*, Santiago-Chile, Editorial Universitaria 1970, 216 p.p., e Investigaciones Anuales, Inéditas.
88. Sunkel, Oswaldo.- *América Latina y la Crisis Económica Internacional: ocho tesis y una propuesta*, Argentina, Cuadernos del RIAL, Primera Edición, 1985, 136 p.p.
89. Sunkel, Oswaldo.- *La Dimensión Ambiental en los Estilos de Desarrollo de América latina*, Santiago-Chile, Impreso O.N.U., Primera Edición, 1981, 136 p.p.
90. Terra, Juan Pablo.- “El papel de la Educación en Relación con los Problemas del Empleo”, *Revista de la CEPAL* N° 21, Santiago-Chile, Diciembre 1983, 79-109 p.p.
91. Tokman, Víctor.- “El Proceso de Acumulación y la Debilidad de los Actores”, *Revista de la CEPAL* N° 26, Santiago-Chile, Agosto 1985, 117-127 p.p.

92. Toffler, Alvin.- *La Tercera Ola*, España, Editorial Plaza & James, Primera Edición, 1980, 635 p.p.
93. Tomassini, Luciano.- “El Escenario Internacional y la Deuda Externa de América Latina”, *Revista de la CEPAL N° 24*, Santiago-Chile, Dic. 1984, 137-148 p.p.